



G.-Nr. R4.2024.00041
BRGE IV Nr. 0117/2024

Entscheid vom 2. September 2024

Mitwirkende Abteilungspräsident Reto Philipp, Baurichter Roland Keller, Baurichterin
Petra Röthlisberger, Gerichtsschreiber Mario Gasser

in Sachen **Rekurrent**
A, [...]

gegen **Rekursgegnerin**
Stadt X, [...]
vertreten durch Stadtrat X [...]
dieser wiederum vertreten durch [...]

betreffend [...] Festsetzung der kommunalen Mehrwertabgabe, [...]

hat sich ergeben:

A.

Mit Verfügung vom 13. Februar 2024 setzte die Stadt X die Mehrwertabgabe für die Grundstücke Kat.-Nrn. 1, 2 und 3 in X auf Fr. 28'591.-- fest.

B.

Mit Eingabe vom 15. März 2024 erhob A gegen diese Verfügung Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte sinngemäss eine angemessene Reduktion der festgesetzten Mehrwertabgabe.

C.

Mit Präsidialverfügung vom 18. März 2024 wurde vom Rekurseingang Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

Mit Vernehmlassung vom 17. April 2024 beantragte die Vorinstanz die Abweisung des Rekurses, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten des Rekurrenten.

E.

Der Rekurrent verzichtete stillschweigend auf die Einreichung einer Replik.

F.

Auf die Vorbringen der Parteien wird, soweit zur Entscheidbegründung erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen.

Es kommt in Betracht:

1.

Als Miteigentümer des betroffenen Grundstücks und als alleiniger Adressat der angefochtenen Verfügung ist der Rekurrent ohne Weiteres zum Rekurs legitimiert (§ 21 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]). Auch die übrigen Prozessvoraussetzungen (§§ 22 ff. VRG) sind erfüllt. Auf den Rekurs ist daher einzutreten.

2.

Der Rekurrent wehrt sich einzig gegen die Mehrwertabgabe in der Höhe von Fr. 21'000.--, für welche er als hälftiger Miteigentümer des Grundstücks Kat.-Nr. 1 als abgabepflichtig erklärt wurde. Im Übrigen beanstandet er die vorinstanzliche Verfügung nicht. Beantragt wird eine angemessene Reduktion der Mehrwertabgabe, ohne dass diese beziffert wurde. Es ist somit von einem Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert auszugehen, womit die Rekursinstanz in Dreierbesetzung entscheidet (§ 335 PBG).

Das streitbetroffene Grundstück Kat.-Nr. 1 befindet sich im B-Quartier in X und ist gegenwärtig mit einem Mehrfamilienhaus überstellt (B-Strasse 35).

Mit der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung der Stadt X (BZO) wurde das B-Quartier samt rekurrentischem Grundstück neu der Quartiererhaltungszone Q zugeschrieben. Zuvor lag das Quartier in der Wohn- und Gewerbezone WG2a. Die Teilrevision ist am 13. Oktober 2023 in Kraft getreten.

3.1.

Unbestrittenermassen stellt diese Umzonung eine Planungsmassnahme dar, bei welcher eine kommunale Mehrwertabgabe erhoben werden kann, sofern ein Planungsvorteil resultiert.

In der angefochtenen Verfügung wurde in Bezug auf die Bemessung des Mehrwertes erwogen, es sei vorliegend eine individuelle Schätzung gemäss § 15 der Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) vorgenommen worden, weil das kantonale Landpreismodell für die Vorlage der Teilrevision der BZO mit dem Ergänzungsplan nicht eingesetzt werden könne. Es sei ein Mehrwert von Fr. 168'909.-- ermittelt worden. Die Mehrwertabgabe betrage 25 % des um Fr. 100'000.-- gekürzten Mehrwerts, mithin Fr. 28'591.--. Aus einer

Übersicht im "Deckblatt per 13. Oktober 2023" ergibt sich zudem, dass die Mehrwerte der drei rekurrentischen Grundstücke je einzeln ermittelt und dem Rekurrenten entsprechend seinem Miteigentumsanteil zugeordnet wurden.

3.2.

Die von der Vorinstanz eingeholte individuelle Schätzung wurde von der C AG durchgeführt. In der Mehrwertermittlung vom 25. Januar 2024 wurde in Bezug auf das streitbetroffene Grundstück Kat.-Nr. 1 (welches zur Hälfte im Miteigentum des Rekurrenten steht) ein Mehrwert von gesamthaft Fr. 268'000.-- ermittelt. Hierfür wurde der Marktwert des unbebauten Grundstücks unter altem Recht demjenigen unter aktuellem Recht gegenübergestellt. Unter altem Recht wurde ein Projektwert von Fr. 1'853'000.-- ermittelt und unter aktuellem Recht ein solcher von Fr. 2'121'000.--.

Die Mehrwertermittlung äussert sich zu verschiedenen wertrelevanten Faktoren. Bezüglich der hier interessierenden Mikrolage-Qualität weist die individuelle Schätzung dem Grundstück in allen Nutzungskategorien (Wohnen, Büro, Verkauf und Gewerbe) einen Wert von 2,5 zu, was einer Lage mit leichten Defiziten entspricht.

3.3.

Der Rekurrent macht zusammengefasst geltend, der Mehrwert, welcher dem Grundstück Kat.-Nr. 1 durch die Aufzoning zukommen soll, sei falsch berechnet worden. Die Mikrolage sei im gesamten Gebiet als einheitlich angenommen worden. Mit Bezug auf die Auswirkungen des Lärms durch den Strassenverkehr bestehe aber im B-Quartier keine einheitliche Belastung. Die Liegenschaften entlang der D-Strasse hätten eine massive Mehrbelastung durch den Lärm des Strassenverkehrs. Dies gehe auch aus der Bewertung der Lageklassen 2025 hervor, wobei für das B-Quartier drei verschiedene Lageklassen angenommen würden. Wie aus dieser Karte des GIS-Browsers hervorgehe, würden alle Grundstücke des B-Quartiers entlang der D-Strasse – also auch das streitbetroffene Grundstück Kat.-Nr. 1 – in die höchste Stufe eingestuft. Es könne nicht sein, dass staatliche Einheiten von verschiedenen Bewertungen (z.B. für die Mehrwertabgabe und für den Eigenmietwert) ausgingen. Je nach Sachverhalt würden die Werte so festgelegt, um die Steuern bzw. Abgaben zu optimieren, womit der Steuerzahler immer benachteiligt werde. Der der Mehrwertermittlung zugrunde liegende

Verkehrswert des strittigen Grundstücks sei daher angemessen zu reduzieren.

3.4.

Die Vorinstanz entgegnet in ihrer Vernehmlassung, die Behauptung des Rekurrenten, die Lärmbelastung sei beim strittigen Grundstück erheblich, dürfe bereits angesichts des Abstands zur Fahrbahn unzutreffend sei. Hinzu komme, dass sich wohl ein Grossteil der lärmempfindlichen Räume an der strassenabgewandten und südlichen Seite des Gebäudes befänden, die vom Lärm nicht betroffen sei. Ungeachtet dessen habe die Schätzerin den Strassenlärm und zudem auch noch den Fluglärm berücksichtigt. Beim Unterkriterium "Lärmbelastung" sei anlässlich der Bewertung entsprechend von "mehreren Belastungen" ausgegangen worden. Daraus sei ein Gesamtrating von 2,5 (Lage mit leichten Defiziten) resultiert. Würde für das strittige Grundstück nur der Strassenlärm berücksichtigt ("sehr lärmbelastet"), wäre dem Rekurrenten nicht gedient, zumal in diesem Fall das Gesamtrating sogar um eine Stufe steigen würde (3,0 – durchschnittliche Lage). Weiter verkenne der Rekurrent, dass die Lärmbelastung zwar Bestandteil des Mikro-Lageratings sei, wobei aber noch acht weitere Kriterien hinzukämen. Trotz des prognostizierten, positiven Wandels des Gebiets sei beispielsweise das Image des Gebiets als "ungünstig" und nicht als "durchschnittlich" bewertet worden. Insgesamt habe die Schätzerin das Mikro-Rating für das Gebiet B zwar gesamthaft, aber dafür sehr zurückhaltend vorgenommen.

3.5.1.

Die Kantone sind gemäss Art. 5 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) verpflichtet, einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach dem Raumplanungsgesetz entstehen, vorzusehen. Mit dieser Mehrwertabgabe soll ein Teil des planungsbedingten Mehrwerts abgeschöpft werden. Der Ertrag wird für Massnahmen der Raumplanung verwendet. Mit der am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen RPG-Revision wurden in Art. 5 Abs. 1^{bis} bis Abs. 1^{sexies} RPG Mindestvorgaben für die Mehrwertabschöpfung eingeführt. Die Umsetzung dieser Vorgaben obliegt den Kantonen.

Der Zürcher Kantonsrat verabschiedete am 28. Oktober 2019 das kantonale Mehrwertausgleichsgesetz (MAG), das die bundesrechtlichen Vorgaben mit dem kantonalen Mehrwertausgleich umsetzt und zudem den Gemeinden die

Möglichkeit einräumt, auch bei Um- und Aufzonungen eine kommunale Abgabe zu erheben. Die ausführende Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) wurde am 30. September 2020 vom Regierungsrat erlassen. MAG und MAV regeln den Ausgleich von planungsbedingten Vorteilen bei Ein-, Um- und Aufzonungen und traten am 1. Januar 2021 in Kraft.

3.5.2.

§ 19 Abs. 1 Satz 1 MAG hält fest, dass die Gemeinden den Ausgleich von Planungsvorteilen, die durch Auf- oder Umzonungen entstehen, in ihrer Bau- und Zonenordnung regeln. § 1 MAG definiert als Aufzoning die Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten einer Bauzone (lit. c.) und als Umzoning die Zuweisung einer Bauzone zu einer anderen Bauzonenart (lit. d.).

Die Stadt X hat in ihrer Bau- und Zonenordnung (BZO) festgelegt, dass die Mehrwertabgabe bei Auf- oder Umzonungen 25% des um Fr. 100'000.-- gekürzten Mehrwerts beträgt (Art. 4a Abs. 1 und 3 BZO).

Der für die Höhe der Abgabe massgebende Mehrwert entspricht der Differenz zwischen den Verkehrswerten eines Grundstücks ohne und mit Planungsmassnahme (§ 20 Abs. 3 i.V.m. § 3 Abs. 1 MAG).

Für die Bewertung eines Grundstücks wird eine anerkannte Bewertungsmethode angewendet (§ 7 Abs. 3 MAV). Die Bewertung eines Grundstücks richtet sich gemäss § 7 Abs. 1 MAV einerseits nach den örtlichen Verhältnissen, insbesondere der Infrastruktur und den Verkehrsverhältnissen (lit. a), sowie nach der Lage des Grundstücks, insbesondere seiner Erschliessung und Überbaumöglichkeit (lit. b).

3.5.3.

Die vorliegend interessierende Mikrolage ist einer der wesentlichen Faktoren bei der Grundstücksbewertung. Gemäss den Erläuterungen zur Mehrwertermittlung vom 25. Januar 2024 waren für die Beurteilung der Lagequalitäten für Wohnnutzungen Indikatoren wie ÖV-Erschliessung, Dienstleistungsangebote, Lärm, Besonnung sowie sozio-ökonomische Zusammensetzung der Haushalte wesentlich. Nach Einschätzung der Schätzerin sei die Mikrolage auf dem Gebiet B relativ homogen.

Wie die Schätzerin die Mikrolage im Detail beurteilte, geht aus dem Antwortschreiben der Vorinstanz vom 7. November 2023 an den Rekurrenten hervor, mit welchem seine Stellungnahme im Nachgang zur Gewährung des rechtlichen Gehörs (vgl. § 16 Abs. 2 MAV) beantwortet wurde. Das Mikrolage-Rating der Schätzerin basiere auf rund 80 Indikatoren, welche gesamtschweizerisch in einheitlicher Qualität vorlägen. Die Indikatoren würden in einem zweistufigen Verfahren zu Teilratings und zu einem Gesamtrating aggregiert. Die Skala des Gesamtratings reiche von 1 (schlechte Lage) bis 5 (exzellente Lage). Das Rating "2,5 – Lage mit Defiziten" für das Gebiet B liege im untersten Quartil im Vergleich aller Mikrolage-Ratings in der Schweiz. Die Homogenisierung der Mikrolage-Ratings im Gebiet B solle zur Einfachheit der Mehrwertberechnungen und Gleichbehandlung aller Grundeigentümer beitragen. Es könne argumentiert werden, dass die Mikrolagen innerhalb des Gebiets variieren würden. Dies hätte aber eine tendenzielle Aufwertung anderer Grundstücke und keine Abwertung des rekurrentischen Grundstücks zur Folge, so die Vorinstanz.

3.5.4.

Diese vorinstanzliche Erklärung bezüglich Bewertung der Mikrolage im Antwortschreiben vom 7. November 2023 und in der Rekursantwort überzeugt. Entgegen dem impliziten rekurrentischen Vorwurf wurde bei der Grundstücksbewertung berücksichtigt, dass das strittige Grundstück von (Strassen- und Flug-)Lärm betroffen ist. Die übrigen Grundstücke im Quartier – also auch diejenigen, welche nicht direkt entlang der D-Strasse liegen – wurden mit derselben Bewertung der Mikrolage erfasst. Daraus folgt, dass die von der D-Strasse weiter entfernten Grundstücke womöglich wegen der geringeren Lärmbelastung eher zu tief bewertet wurden, als dass das rekurrentische Grundstück zu hoch bewertet wurde. Der Rekurrent kann somit aus der einheitlich erfolgten Bewertung der Mikrolage im Quartier B nichts zu seinen Gunsten ableiten.

3.5.5.

Bemerkungsweise ist auf folgenden Umstand hinzuweisen: Die im vorinstanzlichen Antwortschreiben vom 7. November 2023 ersichtlichen Bewertungen der einzelnen Aspekte der Mikrolage (S. 3) sind nicht in der Mehrwertmittlung dargestellt. Sie wurden mithin erst dem Rekurrenten zugänglich gemacht, als dieser seine auch im vorliegenden Fall vorgebrachte Rüge der einheitlichen Mikrolage im Rahmen des rechtlichen Gehörs gemäss § 16

Abs. 2 MAV am 24. September 2023 an die Gemeinde richtete. Wünschenswert wäre, dass diese Angaben in der Mehrwertermittlung selbst dargestellt werden (vgl. auch Swiss Valuation Standard, 3. Aufl., Zürich 2017, S. 69, wonach die Bewertungsannahmen zu beschreiben und verwendete Bewertungsgrundlagen anzugeben sind). Da dem Rekurrenten diese Angaben jedoch bereits vor dem Rekursverfahren bekannt waren, ändert dies vorliegend am Ergebnis nichts.

3.5.6.

Dass das Gebiet B schliesslich im kantonalen Geoportal verschiedenen Lageklassen zugeteilt wird (vgl. www.geo.ktzh.ch, Karte "Lageklassen 2025 (provisorisch)", während das Quartier in der Mehrwertermittlung bezüglich der Mikrolage als homogen qualifiziert wurde, ist für die vorliegende Mehrwertermittlung nicht relevant. Die Lageklassen im Geoportal werden durch die Steuerbehörden beigezogen. Demgegenüber sind zur Mehrwertermittlung nicht steuerrechtlich relevante Daten ausschlaggebend, sondern der Verkehrswert, also der Erlös, der bei einer Veräusserung im freien Handel hätte erzielt werden können (vgl. § 6 MAV). Wie erwähnt, ist für die Bewertung eines Grundstücks eine anerkannte Bewertungsmethode anzuwenden (§ 7 Abs. 3 MAV). Vorliegende Mehrwertermittlung erfolgte anhand der dynamischen Residualwertmethode (Discounted-Cashflow-Methode), welche im Swiss Valuation Standard als häufigste Methode für die Bewertung von Mehrfamilienhäusern und Geschäftshäusern und als breit verwendete Methode bei institutionellen Investoren beschrieben wird (S. 64). Das Schweizerische Schätzerhandbuch der Schweizerischen Vereinigung kantonalen Grundstückbewertungsexperten (5. Aufl., 2019) beschreibt die Discounted-Cashflow-Methode als geeignet zur Bewertung von ertragsorientierter Immobilien (S. 158). Es ist somit ohne Weiteres von einer anerkannten Bewertungsmethode im Sinne von § 7 Abs. 3 MAV auszugehen. Das vorinstanzliche Vorgehen ist damit nicht zu beanstanden. Zu betonen bleibt wiederum, dass womöglich andere Grundstücke im Gebiet B zu tief bewertet wurden, nicht aber das rekurrentische Grundstück zu hoch, zumal die Lärmbelastung berücksichtigt wurde. Auch wenn einige Grundstücke im Gebiet B im Geoportal einer besseren Lageklasse zugeordnet werden, kann der Rekurrent daraus nichts zu seinen Gunsten ableiten.

4.1.

Der Rekurrent macht im Weiteren geltend, die von ihm für das bestehende Mehrfamilienhaus erhobenen Mietzinse lägen netto rund 20 bis 40 % unter den in der Mehrwertermittlung aufgeführten Werten. Die der Verfügung zugrunde liegenden Mietzinse für die Berechnung des Ertragswertes seines Grundstücks seien angemessen zu reduzieren.

4.2.

Wie bereits dargelegt, war zur Mehrwertermittlung der Verkehrswert ohne und mit Planungsmassnahme zu berechnen. Der ausgleichspflichtige Mehrwert eines Grundstücks entspricht der Differenz zwischen zwei Verkehrswerten des Bodens. Dabei werden diese Werte ohne Gebäude (im Sinne von Bauland) ermittelt (vgl. Erläuterungen zur Mehrwertausgleichsverordnung S. 16). Der Landwert bemisst sich nach dem ökonomischen Nutzen, der mit dem Land erzielt werden kann. Wertbestimmende Faktoren des Landwerts sind die Makro- und Mikrolage, die Nutzungsart und das Nutzungsmass.

Wie gesagt erfolgte die Mehrwertermittlung im vorliegenden Fall anhand der dynamischen Residualwertmethode. Die Werte der Bestandsliegenschaften und die tatsächliche Ausnützung der Parzellen durch die Bestandsliegenschaften wurden nicht berücksichtigt. Massgebend für die Wertermittlung war die zulässige Ausnützung gemäss den baurechtlichen Eckwerten der bisherigen Zone WG2a und die zukünftige Ausnützung gemäss aktueller Quartiererhaltungszone Q. Bei der Wertermittlung wurde von einer bestmöglichen Nutzung des Grundstücks ausgegangen (highest-and-best-use). Die bestmögliche Nutzung eines Grundstücks resultiert im höchstmöglichen Wert bzw. Landwert. Die Einschätzung von Verkaufserlösen und Marktmieten erfolgte anhand der hedonischen Modelle der Schätzerin für Miet- und Eigentumswohnungen und für Büro-, Verkaufs- und Gewerbeflächen (vgl. zum Ganzen: Erläuterungen zur Mehrwertermittlung vom 25. Januar 2024).

4.3.

Wie ebenfalls bereits aufgezeigt wurde, ist die vorliegend gewählte Methode zur Mehrwertermittlung als anerkannt im Sinne von § 7 Abs. 3 MAV zu qualifizieren. Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, hat die Schätzerin korrekterweise auf *theoretische*, unter den jeweiligen baurechtlichen Rahmenbedingungen bewilligungsfähige Neubauprojekte abgestützt. Korrekterweise wurde dies für die Verkehrswertermittlung beider interessierender Zeitpunkte

(vor und nach Planungsmassnahme) gleichermaßen vorgenommen. Die auf dem streitbetroffenen Grundstück aktuell tatsächlich erhobenen Mietzinse sind daher nicht massgebend bzw. wurden diese zu Recht nicht berücksichtigt. Entgegen dem rekurrentischen Antrag sind die der Mehrwertermittlung zugrunde liegenden Mietzinse für die Berechnung des Ertragswertes nicht zu reduzieren.

5.

Zusammengefasst erweist sich die rekurrentische Kritik an der vorinstanzlichen Mehrwertermittlung als unbegründet. Folglich ist der Rekurs abzuweisen.

6.

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten dem Rekurrenten aufzuerlegen (§ 13 VRG).

Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem bestimmbaren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 500.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.).

Demnach ist die Gerichtsgebühr vorliegend auf Fr. 1'500.-- festzusetzen.

7.

Die Vorinstanz beantragt die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung. Vorliegend handelt es sich um einen vergleichsweise einfachen Fall. Dementsprechend hatte die Behörde keinen besonderen, über die Bearbeitung im Verwaltungsverfahren erheblich hinausgehenden Zusatzaufwand zu treiben. Die Voraussetzungen von § 17 Abs. 2 lit. a VRG sind daher nicht erfüllt,

so dass von der Zusprechung einer Umtriebsentschädigung an die Vorinstanz abzusehen ist.