



Kanton Zürich
Baudirektion

Mehrwertausgleich: Umsetzung im Kanton Zürich

Erläuterungen und
Gesetzesentwurf



**Diese Broschüre
erläutert das Mehrwert-
ausgleichsgesetz, das der
Zürcher Regierungsrat vom
25. Mai bis 25. September 2016
in Vernehmlassung gibt.**



Dokumente herunterladen

Die Vernehmlassungsunterlagen stehen auch
im Internet zur Verfügung:
www.vernehmlassungen.zh.ch
und mit weiteren Informationen:
www.are.zh.ch/mehrwertausgleich



Teilnahme an der Vernehmlassung

Nutzen Sie das praktische Online-Formular:
www.vernehmlassungen.zh.ch
oder
www.are.zh.ch/mehrwertausgleich

Einreichen Ihrer Stellungnahme per Mail:
mehrwertausgleich@bd.zh.ch

Einreichen Ihrer Stellungnahme per Post:
Baudirektion Kanton Zürich
Amt für Raumentwicklung
Vernehmlassung Mehrwertausgleich
Stampfenbachstrasse 12
8090 Zürich

Inhalt

Im März 2013 hat die Stimmbevölkerung die Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) in einer Referendumsabstimmung angenommen. Im Kanton Zürich stimmten 71% der Vorlage zu. Das revidierte RPG schreibt vor, dass die Kantone einen Ausgleich von planungsbedingten Vor- und Nachteilen einführen. Die vorliegende Broschüre erläutert den Entwurf des Regierungsrates für ein Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) im Kanton Zürich.

- 1 Raumentwicklung im Kanton Zürich**
- 2 Warum ein Mehrwertausgleich?**
- 3 Die zwei Stossrichtungen des Zürcher Mehrwertausgleichs**
- 4 Kantonaler Mehrwertausgleich**
- 5 Kommunaler Mehrwertausgleich**
- 6 Förderung der Verfügbarkeit von Bauland**
- 7 Anhang**

1 Raumentwicklung im Kanton Zürich

Stimmbevölkerung, Kantonsrat und Regierungsrat haben sich in den letzten Jahren mehrfach gegen eine weitere Zersiedelung ausgesprochen. Das Ziel, sparsam mit der Ressource Boden umzugehen, ist weitgehend unbestritten. Damit rückt im Kanton Zürich die Siedlungsentwicklung nach innen in den Vordergrund. Auch der Mehrwertausgleich ist auf dieses Ziel ausgerichtet.

Die Richtung ist bestimmt

In den letzten Jahren wurden im Kanton Zürich richtungsweisende Entscheide für die Raumentwicklung gefällt. Der Kantonsrat hat den überarbeiteten kantonalen Richtplan am 18. März 2014 festgesetzt und damit die Richtung der zukünftigen räumlichen Entwicklung im Kanton Zürich vorgegeben. Am 29. April 2015 hat der Bundesrat den Richtplan in Übereinstimmung mit dem revidierten Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) genehmigt.

Haushälterisch mit dem Boden umgehen

Durch die Überarbeitung des kantonalen Richtplans wurde das Siedlungsgebiet im Kanton Zürich optimiert und abschliessend festgelegt. Das Siedlungsgebiet wurde dabei insgesamt nicht weiter ausgedehnt. Im Gegenteil: Der Kantonsrat hat dessen Umfang leicht reduziert und im kantonalen Richtplan festgehalten, dass aufgrund der vielfältigen Funktionen auf vergleichsweise engem Raum ein haushälterischer Umgang mit dem Boden unabdingbar sei.

Planen aus der Gesamtschau

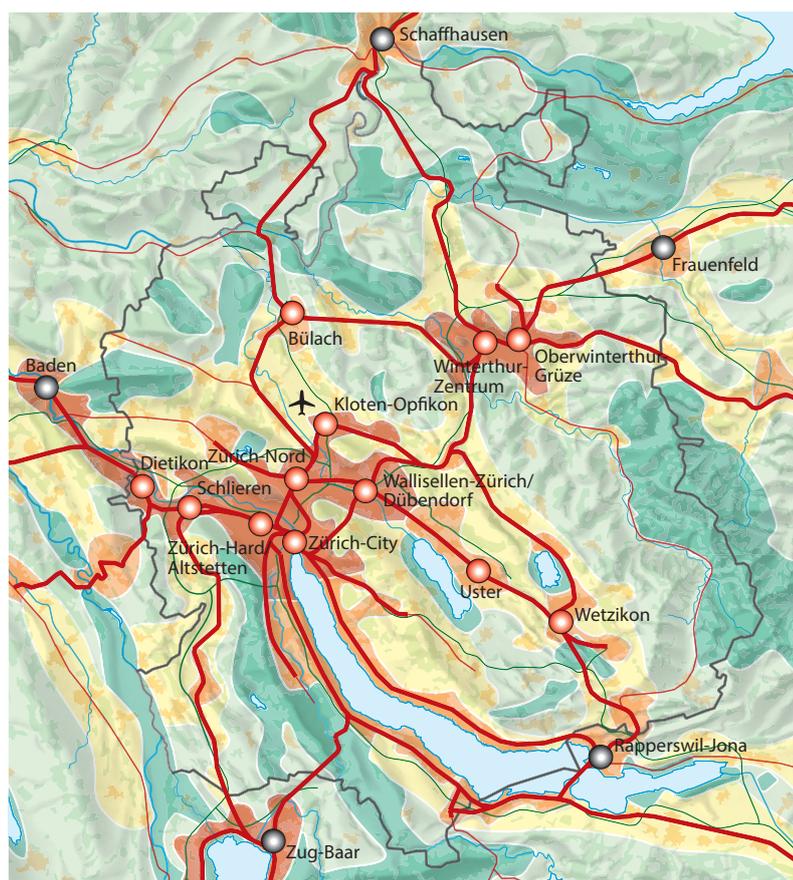
Der kantonale Richtplan beinhaltet auch ein Raumordnungskonzept. Dieses liefert eine Gesamtschau der künftigen räumlichen Ordnung im Kanton und bildet den Orientierungsrahmen für die raumwirksamen Tätigkeiten auf allen Planungsstufen. Die im Raumordnungskonzept grundsätzlich definierten Stossrichtungen werden in den weiteren Festlegungen des kantonalen Richtplans und in den regionalen Richtplänen verfeinert und präzisiert.

«Das Raumordnungskonzept zielt darauf ab, die räumliche Vielfalt des Kantons Zürich zu fördern und die Entwicklungsdynamik zu lenken.»

Abbildung 1:
**Raumordnungskonzept
Kanton Zürich**

- Stadtlandschaft ■
- Urbane Wohnlandschaft ■
- Landschaft unter Druck ■
- Kulturlandschaft ■
- Naturlandschaft ■

Mit dem Raumordnungskonzept sollen vielfältige räumliche Strukturen im Kanton Zürich gefördert werden. Zentrale Vorgabe ist dabei die Konzentration der Entwicklungsdynamik auf die Handlungsräume «Stadtlandschaft» sowie «urbane Wohnlandschaft». Demnach sollen künftig mindestens 80% des Bevölkerungszuwachses auf diese beiden Handlungsräume entfallen.
(Quelle: Kantonaler Richtplan)



Voten der Bevölkerung

Die Stimmbürgerinnen und -bürger des Kantons Zürich haben sich mit der Annahme der Kulturlandinitiative am 17. Juni 2012 für den Schutz des Kulturlands und damit gegen eine weitere Ausdehnung der Siedlungsfläche ausgesprochen. Auch mit der Annahme des revidierten Raumplanungsgesetzes am 3. März 2013 brachte die Zürcher Stimmbevölkerung deutlich – mit einem Ja-Stimmenanteil von über 71% – zum Ausdruck, dass die Zersiedelung eingedämmt werden soll.

Siedlungsentwicklung nach innen steht im Fokus

Die neuen übergeordneten Vorgaben machen klar, dass zukünftig die Siedlungsentwicklung nach innen im Vordergrund stehen wird. Kanton, Regionen und Gemeinden sind gemeinsam dafür verantwortlich, die Raumentwicklung konsequent auf diese Zielsetzung auszurichten.

Hoher Qualitätsanspruch

Der Regierungsrat greift die Stossrichtung des kantonalen Richtplans mit der langfristigen Raumentwicklungsstrategie (LaRES) auf. Diese Strategie weist über den üblichen Planungshorizont hinaus und zeigt auf, wie das erwartete Wachstum zu einer attraktiven Gestaltung des Lebensraums genutzt werden kann. Ein wichtiger Grundgedanke: Siedlungsentwicklung nach innen soll in erster Linie qualitativ erfolgen. Mit der Ausgestaltung des Mehrwertausgleichs auf kantonaler und kommunaler Ebene will der Regierungsrat einen wesentlichen Beitrag leisten, damit die Umsetzung einer qualitativ vollen Siedlungsentwicklung nach innen gelingen kann. Der Mehrwertausgleich unterstützt die Stossrichtungen der gewünschten räumlichen Entwicklung gemäss kantonalem Richtplan.



Siedlungsentwicklung nach innen steht im Fokus

«Der Mehrwertausgleich soll dazu beitragen, dass im Kanton Zürich die richtige Entwicklung am richtigen Ort stattfindet.»



Siedlungsentwicklung nach innen: die Vorgaben im Überblick

Raumplanungsgesetz (RPG): Die Revision des Bundesgesetzes wurde im März 2013 von der Schweizer Stimmbevölkerung deutlich angenommen. Im Kanton Zürich mit gut 71%.

Kantonaler Richtplan: Behördenverbindliche Vorgabe, die das Siedlungsgebiet abschliessend definiert. Nach der Gesamtüberprüfung vom Kantonsrat im März 2014 festgesetzt, vom Bundesrat im April 2015 genehmigt.

Raumordnungskonzept (ROK): Bestandteil des kantonalen Richtplans; Orientierungsrahmen für die Planung der raumwirksamen Tätigkeiten von Kanton, Regionen und Gemeinden.

Regionale Richtpläne: Aus dem kantonalen Richtplan abgeleiteter, regional verfeinerter Planungsrahmen der 11 Planungsregionen im Kanton Zürich. Die Anpassungen werden gegenwärtig erarbeitet.

Langfristige Raumentwicklungsstrategie (LaRES): Vom Regierungsrat im Dezember 2014 verabschiedete, auf die Siedlungsentwicklung nach innen ausgerichtete Strategie mit langfristigem Planungshorizont. Sie dient dem Kanton als Orientierungsrahmen bei seinen raumwirksamen Tätigkeiten.

2 Warum ein Mehrwertausgleich?

Werden die Nutzungsmöglichkeiten – und damit die erzielbaren Erträge – eines Grundstücks verbessert, gewinnt es an Wert. Hingegen gehen die Kosten, die mit der Aufwertung verbunden sind, zu Lasten der öffentlichen Hand. Der teilweise Ausgleich des Mehrwerts schafft hier eine Beteiligung an diesen Kosten. Zudem unterstützt der Zürcher Ansatz bei der Umsetzung des Mehrwertausgleichs die zentralen Stossrichtungen der räumlichen Entwicklung im Kanton.

2.1 Wie Mehrwert entsteht

Planungsvorteile entstehen einzig aufgrund von staatlichem Handeln. Es sind raumplanerische Massnahmen im Bereich der Nutzungs- oder Sondernutzungsplanung, die zu Mehrwerten bei den betroffenen Grundstücken führen können.

Solche Planungsmassnahmen ziehen in der Regel Kosten für Erschliessung und andere öffentliche Infrastrukturen nach sich, die regelmässig von der öffentlichen Hand bezahlt werden. Mit dem Mehrwertausgleich wird beabsichtigt, einen Teil des entstandenen Mehrwerts für diese Ausgaben zu verwenden und deshalb auszugleichen.

2.2 Vom Raumplanungsgesetz vorgegeben

Das revidierte Raumplanungsgesetz und die dazugehörige Verordnung sind am 1. Mai 2014 in Kraft getreten. Gemäss den in Artikel 38a formulierten Übergangsbestimmungen haben die Kantone innert fünf Jahren den angemessenen Ausgleich von erheblichen Planungsvorteilen und -nachteilen zu regeln. Konkret heisst das: bis zum 30. April 2019. Besteht nach Ablauf dieser Frist kein entsprechendes kantonales Regelwerk, so ist die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig.

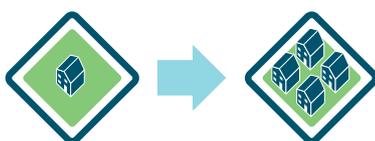
Für den Kanton Zürich bestehen bisher keine rechtlichen Grundlagen. Es ist deshalb unter Berücksichtigung der raumplanerischen Rahmenbedingungen des Kantons Zürich ein ganzheitliches Konzept für die Umsetzung des Auftrags des Bundes zu entwerfen.

Raumplanerische Massnahmen erhöhen den Grundstückswert:



Einzonung

Land wird neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesen.



Aufzoning

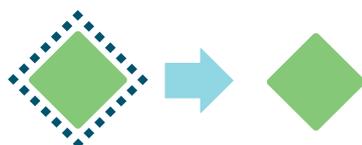
Die Nutzungsmöglichkeiten einer Bauzone werden verbessert.



Umzoning

Eine Bauzone wird einer anderen Bauzonenart mit besseren Nutzungsmöglichkeiten zugewiesen.

Das Gegenstück dazu:



Auszoning

Die Auszonung ist das Gegenstück zur Einzonung und generiert keinen Mehrwert.



Warum ein neues Gesetz?

Für die Regelung des Mehrwertausgleichs ist ein eigenes Gesetz vorgesehen, das Mehrwertausgleichsgesetz (MAG). Namentlich vier Gründe führen zu dieser Handhabung:

- Der Mehrwertausgleich regelt einen Bereich, der sehr eigenständiger Natur ist. Er eignet sich aus terminologischen und gesetzessystematischen Gründen nicht für eine Einfügung ins Planungs- und Baugesetz (PBG).
- Beim Mehrwertausgleich handelt es sich um eine Abgabe. Deren Gegenstand und die Bemessung sowie der Kreis der Abgabepflichtigen bedürfen einer formell-gesetzlichen Grundlage. Zur Regelung von Abgaben sind Begriffe notwendig, die im PBG bis jetzt nicht verwendet wurden.
- Die durch den Kanton erhobenen Mehrwertabgaben für Einzonungen sollen in einen Fonds fliessen. Für dessen Einführung ist eine gesetzliche Grundlage nötig. Damit der Rechtsschutz bei der Durchführung des Mehrwertausgleichs gewährleistet ist, sind differenzierte Regelungen für die verschiedenen Anfechtungsobjekte erforderlich, die gegen eine direkte Anwendung der Rechtsschutzbestimmungen gemäss PBG sprechen.
- Der Mehrwertausgleich bzw. die Mehrwertabgabe kann auch nicht in die Erhebung der Grundstückgewinnsteuer oder der anderen bestehenden Steuern integriert werden. Denn nach den bundesrechtlichen Vorgaben für die Mehrwertabgabe sind ein besonderer Tarif und eigene Fälligkeitstermine vorzusehen. Zudem gelten für die interkantonale Ausscheidung und Verlustverrechnung für die bestehenden Steuern andere Regeln.

3 Die zwei Stossrichtungen des Zürcher Mehrwertausgleichs

Gestützt auf den Auftrag aus dem Bundesrecht verfolgt der Mehrwertausgleich im Kanton Zürich zwei raumplanerische Stossrichtungen. Die richtige Entwicklung soll am richtigen Ort stattfinden.

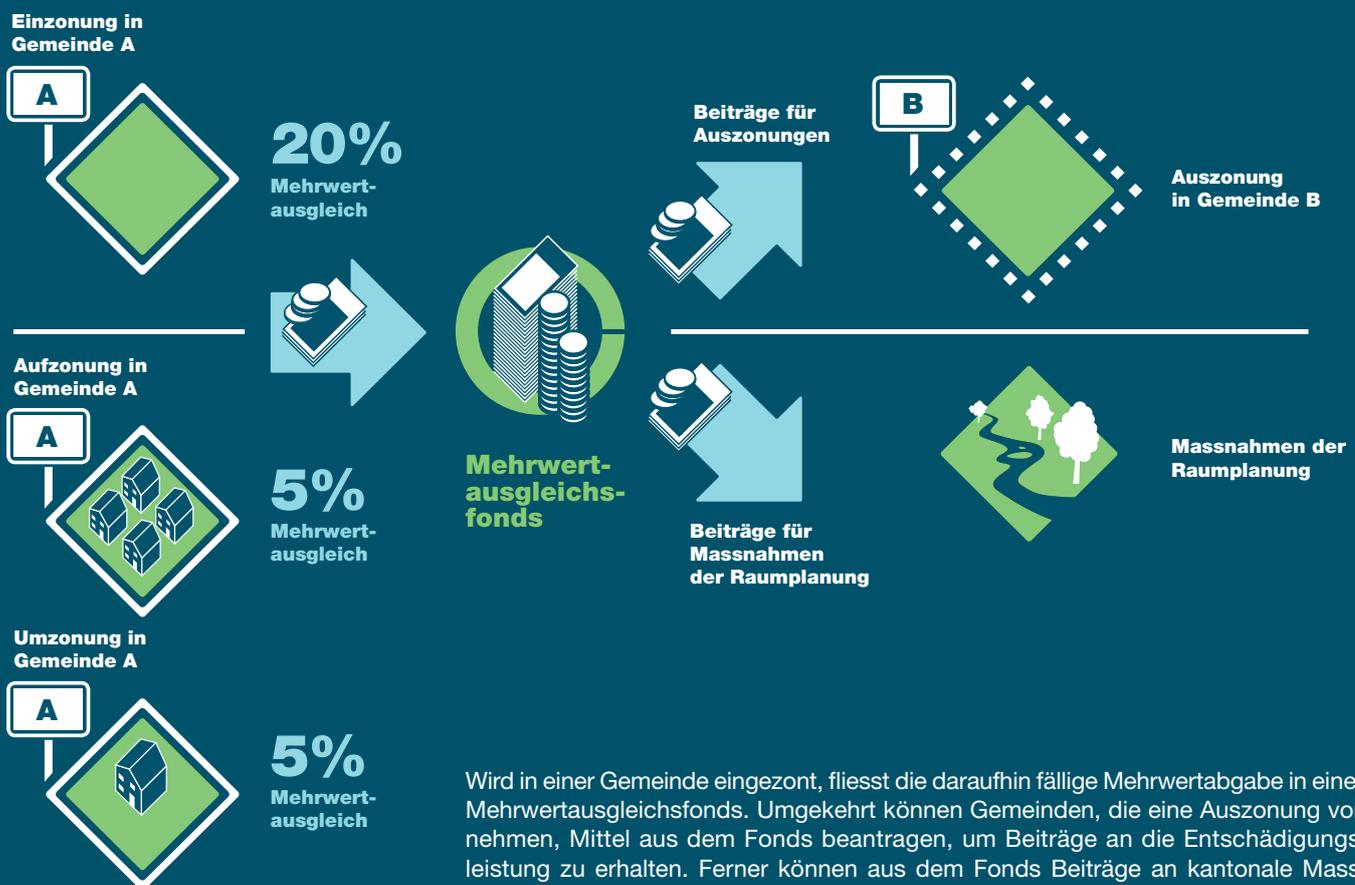
3.1 Bauzonen optimieren

Bauzonenoptimierung bedeutet, dass Lage und Grösse der Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinaus abgestimmt werden. Im Kanton Zürich bestehen zwar insgesamt keine überdimensionierten Bauzonen. Dies hat der Bundesrat im Rahmen der Genehmigung des kantonalen Richtplans bestätigt. Bei einer näheren Betrachtung nach Handlungsräumen des Raumordnungskonzepts (siehe Seite 2) zeigt sich jedoch, dass Städte und Gemeinden in urbanen Räumen tendenziell zu wenig, Gemeinden in ländlichen Räumen tendenziell zu grosse Bauzonenreserven aufweisen.

Ein erster Schritt zur Optimierung des Siedlungsgebiets ist bereits im Rahmen der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans erfolgt. Eine weitere Optimierung ist nur mit der Verschiebung von bereits rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen zu erreichen. Weil dabei Ein- und Auszonungen in der Regel nicht in derselben Gemeinde stattfinden werden, ist ein gemeindeübergreifender und deshalb kantonaler Ausgleich erforderlich.

Eine Einzonung in einer Gemeinde bewirkt die Zahlung einer Mehrwertabgabe von 20% in den kantonalen Mehrwertausgleichsfonds.

Aus diesem Fonds werden Beiträge an Auszonungen in anderen Gemeinden sowie an raumplanerische Massnahmen geleistet.



Eine Auf- oder Umzonung in einer Gemeinde bewirkt die Zahlung einer Mehrwertabgabe von 5% in den kantonalen Mehrwertausgleichsfonds.

Wie der kantonale Mehrwertausgleich für Ein-, Auf- und Umzonungen geregelt werden soll, wird im Kapitel 4 (Seiten 8–21) im Detail erläutert.

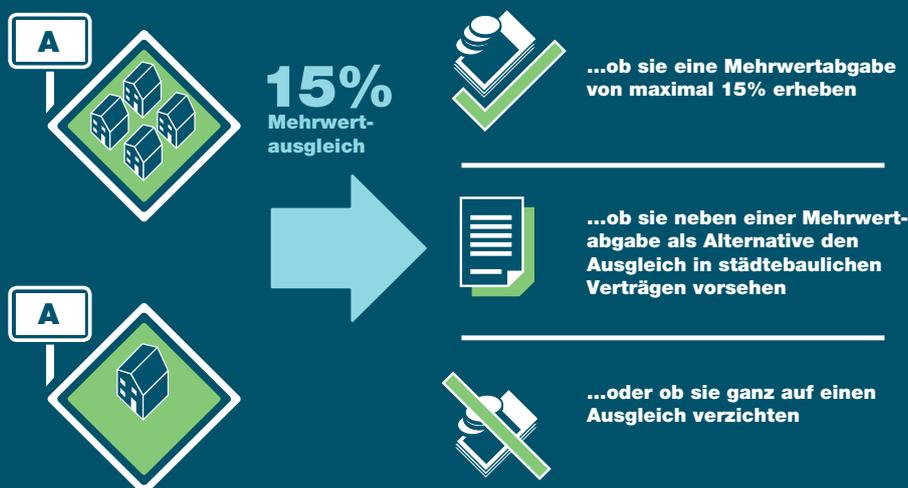
3.2 Siedlungsentwicklung nach innen

Die Siedlungsentwicklung nach innen als tragendes Prinzip der künftigen Raumentwicklung bedeutet, dass die Ausdehnung des Siedlungsgebiets begrenzt und die bestehenden Bauzonen an den richtigen Lagen konsequent genutzt werden. Bei Bedarf sind neue Kapazitäten planerisch durch Auf- und Umzonungen zu schaffen.

Siedlungsentwicklung nach innen ist anspruchsvoller und aufwändiger als eine weitere Ausdehnung der Siedlungsfläche. Deshalb ist es wichtig, dass die Städte und Gemeinden Regelungen für den Ausgleich von Planungsvorteilen treffen können, die durch Aufzonungen oder Umzonungen entstehen.

Um planerische Mehrwerte auszugleichen und damit die Siedlungsentwicklung nach innen zu fördern, wählt jede Gemeinde eigenständig zwischen drei Optionen.

Die Gemeinden legen in ihrer Bau- und Zonenordnung fest,



Die mit dem kommunalen Mehrwertausgleich erhaltenen Mittel sollen ausschliesslich für kommunale Massnahmen der Raumplanung und deshalb innerhalb derselben Gemeinde verwendet werden.

Wie der kommunale Mehrwertausgleich geregelt werden soll, wird im Kapitel 5 (Seiten 22–25) im Detail dargelegt.

4 Kantonaler Mehrwertausgleich

Mit Blick auf den Bedarf der nächsten 15 Jahre, der gemäss Raumplanungsgesetz massgeblich ist, gibt es im Kanton Zürich gesamthaft nicht zu viele Bauzonen.

Gleichzeitig reicht das heute eingezonte Bauland insgesamt aus, um das prognostizierte Wachstum zu bewältigen.

Allerdings mit einem Vorbehalt: Die Bauzonen sind nicht optimal verteilt. Das Ziel ist, die Lage und die Grösse der Bauzonen im Kanton Zürich weiter zu verbessern. Der kantonale Mehrwertausgleich ermöglicht den dafür nötigen Abtausch über Gemeindegrenzen hinaus.

Bei Auf- und Umzonungen entstehen regelmässig Kosten für Massnahmen der Raumplanung. Zur Deckung dieser Kosten wird bei Auf- und Umzonungen eine Mehrwertabgabe von 5% zuhanden des kantonalen Mehrwertausgleichsfonds eingeführt.

4.1 Bauzonendimensionierung: vorhandene Reserven sinnvoll nutzen

Der kantonale Richtplan setzt der Erweiterung des Baugebiets durch Einzonungen Grenzen, weil der Kanton Zürich insgesamt über ausreichende Nutzungsreserven verfügt. Allerdings sind diese Reserven nicht immer an denjenigen Lagen, die für die Siedlungsentwicklung am besten geeignet sind.

Wenig Spielraum für Einzonungen

Gemäss Raumplanungsgesetz sind Bauzonen so zu dimensionieren, dass diese den Bedarf der nächsten 15 Jahre nicht übersteigen. Die Bestimmung zur Bauzonendimensionierung hat eine massvolle Festlegung von Bauzonen zum Ziel. Künftig kann Land deshalb nur noch unter strengen Voraussetzungen eingezont werden. Überdimensionierte Bauzonen sind zu verkleinern. Der kantonale Richtplan setzt somit der Erweiterung des Baugebiets durch Einzonungen Grenzen. Die Bauzonendimensionierung ist über die Gemeindegrenzen hinweg abzustimmen und hat die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu befolgen.¹

Auslastung als massgebendes Kriterium

Die Ausscheidung von Bauzonen liegt grundsätzlich in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden. Der Bund macht lediglich Vorgaben zur maximalen Grösse der Bauzonen in einem Kanton. Dabei ist die sogenannte Auslastung die massgebende Beurteilungsgrundlage. Die kantonale Auslastung ist das Verhältnis aus den erwarteten Einwohnerinnen und Einwohnern sowie Beschäftigten einerseits und der berechneten kantonalen Kapazität in den Bauzonen andererseits. Basierend auf den Einwohnerprognosen des Bundesamtes für Statistik hat der Kanton Zürich den Nachweis erbracht, dass die Auslastung bei über 100% liegt.²

Realistische Reserven

Grossräumige Auszonungen sind im Kanton Zürich kein Thema. Der Kanton hat insgesamt nicht zu viele unüberbaute Bauzonen («Bauzonenreserven»), wie der Blick auf diese Eckwerte (Stand Ende 2014) zeigt:

- Der Überbauungsgrad liegt bei rund 90%.
- Die nicht überbauten Bauzonen umfassen in den beiden urbanen Handlungsräumen 1580 Hektaren.
- In den drei ländlichen Handlungsräumen umfassen die Bauzonenreserven 1140 Hektaren.
- Die im Siedlungsgebiet³ bestehenden Flächenpotenziale für künftige Neueinzonungen umfassen 540 Hektaren Landwirtschaftszonen und 810 Hektaren Reservezonen. In diesen Flächen ist die künftige Ausscheidung von Bauzonen grundsätzlich möglich, sofern die übrigen Voraussetzungen gegeben sind.⁴

Vorrangig die inneren Nutzungsreserven ausschöpfen

Künftig kann eine Gemeinde nur dann Land einer Bauzone zuweisen, wenn dies auch bei konsequenter Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven gerechtfertigt erscheint.⁵ Gemäss kantonalem Richtplan⁶ prüfen die Gemeinden Möglichkeiten zur Siedlungsentwicklung nach innen. Diese umfassen insbesondere das Ausschöpfen des Potenzials, das in den überbauten Bauzonen gemäss Bau- und Zonenordnung theoretisch noch möglich wäre, sowie die Erhöhung der Dichte in bestehenden Bauzonen, beispielsweise durch Aufzoning an gut erschlossenen Lagen.

90%

Der Überbauungsgrad in den heutigen Bauzonen des Kantons Zürich

2720 ha

Unüberbaute Bauzonen («Bauzonenreserven») im gesamten Kanton Zürich



Vorrangig die inneren Nutzungsreserven ausschöpfen

Wo bestehen Nutzungsreserven?

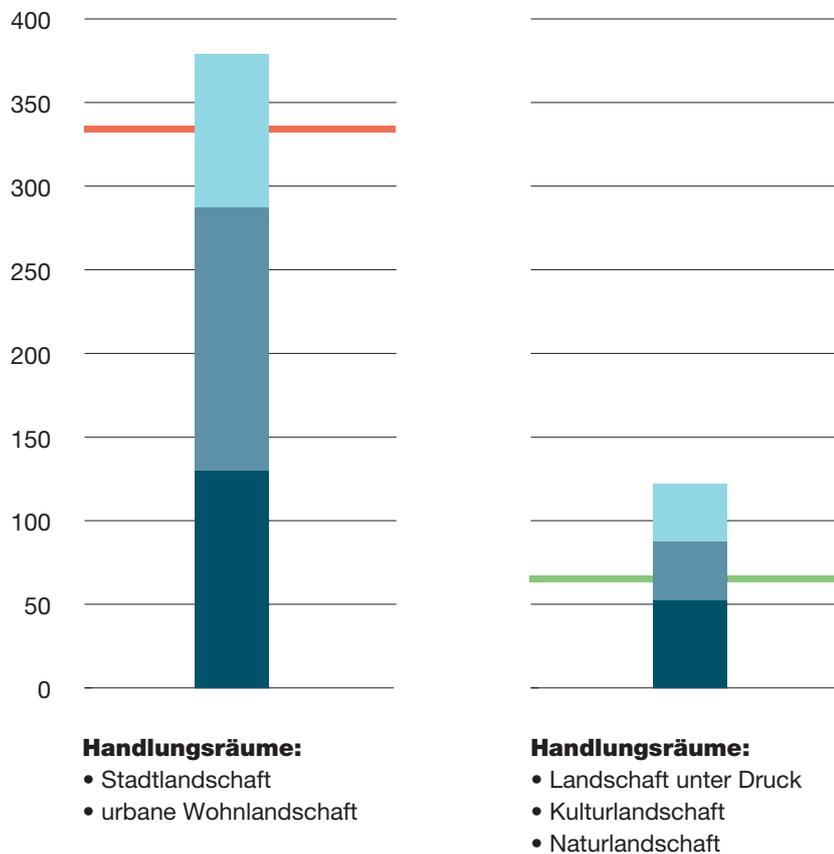
Wird die bis 2040 erwartete Bevölkerungszunahme⁷ der Einwohner- und Beschäftigtenkapazität gegenüber gestellt, so zeigt sich, dass die benötigte Kapazität in den urbanen Handlungsräumen nur erreichbar ist, wenn alle vorhandenen baulichen Potenziale aktiviert werden (vgl. Abbildung 2, linker Balken). Demgegenüber übersteigen die Potenziale in den nicht-urbanen Handlungsräumen die benötigten Kapazitäten bei weitem.

Der kantonale Richtplan und das Raumordnungskonzept sehen vor, die erwartete Bevölkerungszunahme vor allem in die bereits gut erschlossenen urbanen Gebiete zu lenken. Die Potenziale dafür sind vorhanden.

Abbildung 2:
Wo bestehen
Nutzungsreserven?

- Bauliche Potenziale:**
-  **Neue Bauzonen schaffen**
 -  **Bauzonen besser ausnützen**
 -  **Noch nicht überbaute Bauzonen nutzen**

Einwohner- und Beschäftigtenkapazität (in Wohn- und Mischzonen / in 1000)



«Eine Verschiebung unüberbauter Bauzonen an gut erschlossene Lagen ist auch volkswirtschaftlich sinnvoll. Sie mindert die Kosten für die Erschließungsinfrastruktur und wiederkehrende Mobilitätskosten, was letztlich die Steuerzahlerinnen und -zahler entlastet.»⁸

Verschiebung von Reserven an geeignete Lagen fördern

Über ein Drittel der bis 2040 benötigten Kapazität im städtischen Raum wird in bereits überbauten Bauzonen – über eine höhere Dichte im baulichen Bestand – zu realisieren sein. Die Schaffung von Akzeptanz für höhere Dichten ist eine anspruchsvolle Aufgabe und bedarf auch im Hinblick auf die lokalen und regionalen demokratischen Prozesse grosser Anstrengungen.

Um diese Anstrengungen und die Siedlungsentwicklung an gut erschlossenen Lagen noch stärker zu unterstützen, sollen aus den Mitteln des Mehrwertausgleichsfonds (siehe Seite 17) Anreize geschaffen werden. Dies soll dazu beitragen, unüberbaute Bauzonen an Lagen zu reduzieren, die für die Siedlungsentwicklung weniger gut geeignet sind.

4.2 Mehrwertabgabe bei Einzonungen: Erreicht sie die erwünschte Wirkung?

Der Bund gibt für Einzonungen einen obligatorischen Mehrwertausgleich von mindestens 20% vor. Der Vorschlag für die Umsetzung im Kanton Zürich verknüpft den Prozentsatz mit den übergeordneten Zielen der räumlichen Entwicklung. Der vom Regierungsrat vorgeschlagene Abgabesatz von 20% für Einzonungen stützt sich auf die Evaluation von vier Varianten aus finanzieller und raumplanerischer Perspektive.

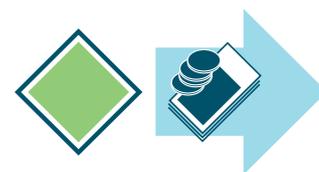
Bund setzt Leitplanken

Bereits bisher enthielt das Raumplanungsgesetz den Auftrag an die Kantone, einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile zu regeln, die durch Planungen entstehen.⁹ Der mit der Revision präzierte Gesetzgebungsauftrag¹⁰ stellt nun für Planungsvorteile die Anforderung, einen Mehrwertausgleich mindestens bei Einzonungen und mindestens in der Höhe von 20% vorzusehen. Der Ausgleich wird bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig. Die Möglichkeit auf eine Mehrwertabgabe zu verzichten und beispielsweise den Mehrwertausgleich rein vertraglich sicherzustellen, besteht nicht.¹¹ Die bundesrechtlichen Vorgaben¹² sehen vor, dass der Ertrag des Mehrwertausgleichs für Entschädigungen bei materiellen Enteignungen oder für weitere Massnahmen der Raumplanung¹³ zu verwenden ist.

4.2.1 Quantitativer Ansatz als Grundlage

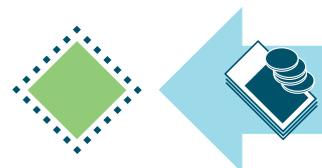
Anhand einer quantitativen Abschätzung wurde geprüft, ob der kantonale Mehrwertausgleich bei Einzonungen mit einem Abgabesatz von 20% die beabsichtigte Wirkung zu leisten vermag: die Lage und Grösse der Bauzonen im Kanton Zürich zu verbessern. Der nachfolgende quantitative Ansatz vergleicht die vorhandene Bevölkerungs- und Beschäftigtenkapazität mit dem Bedarf gemäss Bevölkerungsprognose¹⁴ bis 2040. Er geht zudem von diversen Annahmen über die zukünftige Entwicklung des Kantons Zürich bis 2040 aus. Die Werte beziehen sich auf die Jahre 2020 bis 2035, das heisst nach voraussichtlichem Inkrafttreten des Mehrwertausgleichs und für den massgeblichen Zeitraum von 15 Jahren gemäss Raumplanungsgesetz.

Hinweis: Details zur Datenbasis und zu den Planungsannahmen finden sich im Anhang dieser Broschüre auf Seite 28.



Mehrwertabgabe

Geldleistung, die Eigentümerinnen und Eigentümer zu entrichten haben, nachdem sie aufgrund einer Ein-, Auf- oder Umzonung ihres Grundstücks einen Mehrwert erzielt haben. Die Mehrwertabgabe ist das Gegenstück zu den Entschädigungen, die bei Auszonungen zu zahlen sind.



Abgabesatz von 20% bei Einzonungen in vier raumplanerischen Varianten

Die Basis der nachfolgend dargelegten Varianten ist eine Mehrwertabgabe von 20%. Anhand von unterschiedlichen raumplanerischen Strategien («Varianten») können die möglichen Folgen abgeschätzt werden. Dargestellt sind nachfolgend jeweils die einzuzonenden Flächen und die Erträge aus der Mehrwertabgabe, die auszunehmenden Flächen mit den zu leistenden Beiträgen aus dem Mehrwertausgleichsfonds sowie der Saldo.

1

Variante 1: «restriktive Auslegung Art. 15 RPG»

- Einzonungen in jeder Gemeinde gemäss Bedarf für 15 Jahre
- Auszonungen in jeder Gemeinde soweit Bauzonen den Bedarf für 15 Jahre übersteigen
- Mehrwertabgabe 20%

		Einzonungen	Auszonungen	Saldo
Fläche	insgesamt	530 Hektaren	180 Hektaren	350 Hektaren
	pro Jahr	35 Hektaren	12 Hektaren	23 Hektaren
Ertrag resp. Ausgabe	insgesamt	950 Mio. Fr.	-1600 Mio. Fr.	-650 Mio. Fr.
	pro Jahr	63 Mio. Fr.	-107 Mio. Fr.	-43 Mio. Fr.

2

Variante 2: «moderate urbane Kapazitätssteigerung»

- Einzonungen in urbanen Handlungsräumen soweit Bedarf für 15 Jahre
- Keine Einzonungen in ländlichen Handlungsräumen
- Keine Auszonungen in urbanen Handlungsräumen
- Auszonungen in ländlichen Handlungsräumen, soweit Bauzonen den Bedarf für 15 Jahre übersteigen
- Mehrwertabgabe 20%

		Einzonungen	Auszonungen	Saldo
Fläche	insgesamt	340 Hektaren	130 Hektaren	210 Hektaren
	pro Jahr	23 Hektaren	9 Hektaren	14 Hektaren
Ertrag resp. Ausgabe	insgesamt	660 Mio. Fr.	-720 Mio. Fr.	-60 Mio. Fr.
	pro Jahr	44 Mio. Fr.	-48 Mio. Fr.	-4 Mio. Fr.

Variante 3: «maximale urbane Kapazitätssteigerung»

3

- Einzonungen in urbanen Handlungsräumen soweit Siedlungsgebiet vorhanden
- Keine Einzonungen in ländlichen Handlungsräumen
- Keine Auszonungen in urbanen Handlungsräumen
- Auszonungen in ländlichen Handlungsräumen soweit Bauzonen den Bedarf für 15 Jahre übersteigen
- Mehrwertabgabe 20%

		Einzonungen	Auszonungen	Saldo
Fläche	insgesamt	510 Hektaren	130 Hektaren	380 Hektaren
	pro Jahr	34 Hektaren	9 Hektaren	25 Hektaren
Ertrag resp. Ausgabe	insgesamt	1'060 Mio. Fr.	-720 Mio. Fr.	340 Mio. Fr.
	pro Jahr	71 Mio. Fr.	-48 Mio. Fr.	23 Mio. Fr.

Variante 4: «maximale Kapazitätssteigerung»

4

- Einzonungen in urbanen Handlungsräumen soweit Siedlungsgebiet vorhanden
- Einzonungen in ländlichen Handlungsräumen soweit Bedarf für 15 Jahre
- Keine Auszonungen in urbanen Handlungsräumen
- Auszonungen in ländlichen Handlungsräumen soweit Bauzonen den Bedarf für 15 Jahre übersteigen

		Einzonungen	Auszonungen	Saldo
Fläche	insgesamt	700 Hektaren	130 Hektaren	570 Hektaren
	pro Jahr	47 Hektaren	9 Hektaren	38 Hektaren
Ertrag resp. Ausgabe	insgesamt	1330 Mio. Fr.	-720 Mio. Fr.	610 Mio. Fr.
	pro Jahr	89 Mio. Fr.	-48 Mio. Fr.	41 Mio. Fr.

Eine erste Zwischenbilanz: jährlicher Saldo pro Variante

In der Übersicht zeigen sich die jährlichen Werte (Saldi) für die vier Varianten wie folgt:



Abbildung 3: Übersicht über die jährlichen Saldi der vier Varianten: einerseits in Bezug auf die Fläche (in Hektaren) und andererseits in Bezug auf die Erträge und Ausgaben (in Mio. Fr.) durch den kantonalen Mehrwertausgleich

Zwei weitere wichtige Kriterien

Zur Beurteilung der angemessenen Höhe des Abgabesatzes sind zwei weitere Anforderungen von Bedeutung:

a Haushälterische Bodennutzung anhand der Kennwerte aus dem konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF)

Der konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) ist das zentrale Steuerungsinstrument des Regierungsrates für die verwaltungsinterne strategische und operative Steuerung auf Regierungsstufe. Er umfasst einen Planungszeitraum von vier Jahren und wird jährlich im Sinne der rollenden Planung aktualisiert.

Die im KEF enthaltenen Kennwerte zum Bauzonenmanagement zeigen auf, inwiefern der gesamtkantonale Umfang an Bauzonen zu- oder abgenommen hat. In Ergänzung zum kantonalen Richtplan stellt der KEF eine nachhaltige kantonale Bauzonen-dimensionierung sicher. Im Rahmen der 2014 erfolgten Genehmigung des kantonalen Richtplans durch den Bund wurde der Nachweis verlangt, dass die kantonale Bauzonen-dimensionierung den Vorgaben des Raumplanungsgesetzes (RPG) entspricht. Dieser Nachweis stützt sich auch auf die Kennwerte des KEF, womit diese als integraler Bestandteil des vom Bund als RPG-konformes Bauzonenmanagement beurteilt wurden.

Gemäss KEF gilt für den jährlichen Saldo von Ein- und Auszonungen der Maximalwert von zehn Hektaren. Der KEF-Saldo ist damit ein Mass für die Zunahme neuer Bauzonen, ohne dass dafür andernorts ausgezont wird. Werden zusätzliche Flächen eingezont und soll gleichzeitig die Vorgabe aus dem KEF eingehalten werden, sind entsprechend Flächen auszonungen.

b Ausgabendeckung

Der Regierungsrat verfolgt mit seinem Entwurf die Absicht, dass die Erträge aus der Mehrwertabgabe die zu erwartenden Ausgaben zu decken vermögen. Im Gegensatz zum Ziel der haushälterischen Bodennutzung anhand der Kennwerte aus dem KEF verhält sich dieses Kriterium genau umgekehrt: je mehr beitragsberechtigte Flächen ausgezont werden, umso höher müssen die Erträge aus der Mehrwertabgabe auf Einzonungen sein. Dies kann über einen höheren Abgabesatz oder über weitere Einzonungen geschehen.

4.2.2 Schlussfolgerung aus dem Variantenvergleich

Die raumplanerische Strategie von Variante 2: «moderate urbane Kapazitätssteigerung» erfüllt die übergeordneten Vorgaben des Raumplanungsgesetzes (Dimensionierung der Bauzonen für einen Bedarf von 15 Jahren¹⁵) und des kantonalen Richtplans (Konzentration der Entwicklungsdynamik auf die Handlungsräume «Stadtlandschaft» sowie «urbane Wohnlandschaft») am besten. Sie unterstützt das Ziel, an urbanen Lagen die benötigten Kapazitäten zu schaffen und gleichzeitig im ländlichen Raum hinsichtlich der Siedlungsflächenausdehnung Mass zu halten.

Variante 2: wichtige Kriterien im Detail

In einer ersten Betrachtung von Variante 2 kann festgestellt werden, dass das Ziel einer haushälterischen Bodennutzung anhand der Kennwerte des KEF und das Ziel der Ausgabendeckung leicht verfehlt werden. Würden die Parameter dahingehend angepasst, dass beide Anforderungen erfüllt werden, müssten zusätzlich 50 Hektaren (das heisst insgesamt 180 Hektaren) ausgezont und der Mehrwertabgabesatz bei rund 30% angesetzt werden.

Bei einer näheren Betrachtung von Variante 2 sind drei Gesichtspunkte zu beachten:

- Erstens ist nicht davon auszugehen, dass die Gemeinden im Kanton Zürich aus eigenem Antrieb Flächen im Umfang von rund 130 oder sogar 180 Hektaren auszonieren werden. Eine direkte Verpflichtung zu Auszonungen besteht nicht. Der erforderliche Ertrag für die Ausgabendeckung ist deshalb geringer, was den benötigten Abgabesatz reduziert.
- Zweitens ist vorgesehen, dass nicht alle Auszonungen voll entschädigt werden (vgl. «Verwendung der Fondsmittel, S. 17»). Deshalb dürften sich die Beiträge für Auszonungen – und damit auch die erforderliche Mehrwertabgabe – weiter reduzieren.
- Drittens fliessen auch die Erträge des kantonalen Mehrwertausgleichs bei Auf- und Umzonungen in den Mehrwertausgleichsfonds (siehe nachfolgenden Abschnitt).

Aufschlussreich ist schliesslich auch das Verhältnis aus dem Ertrag der Mehrwertabgabe bei Einzonung von einer Hektare Bauland (rund zwei Mio. Fr.¹⁶) zu den Beiträgen für die Auszonung von einer Hektare Bauland (knapp sechs Mio. Fr.¹⁷). Es liegt bei 1:3. Wird dieses Verhältnis mit dem Kennwert aus dem KEF (jährlicher Saldo von Ein- und Auszonungen maximal zehn Hektaren) kombiniert, so läge das optimale Mass an Einzonungen bei jährlich 15 Hektaren und dasjenige an Auszonungen bei fünf Hektaren. Sowohl das Ziel der haushälterischen Bodennutzung als auch das Ziel der Ausgabendeckung wären damit erfüllt.

Basierend auf den Berechnungen und den Abschätzungen über den künftigen Umfang an Ein- und Auszonungen kann festgestellt werden, dass mit einer Mehrwertabgabe von 20% für Einzonungen Lage und Grösse der Bauzonen im Kanton Zürich verbessert werden können.

20%

Vom Regierungsrat vorgeschlagener Abgabesatz für Einzonungen

4.3 Mehrwertabgabe bei Auf- und Umzonungen

Auf- und Umzonungen stehen regelmässig im Zusammenhang mit der angestrebten Siedlungsentwicklung nach innen. Die Bereitstellung von zusätzlichen baulichen Nutzungsmöglichkeiten ist in der Regel mit Kosten für Massnahmen der Raumplanung verschiedenster Art verbunden. Mit einer Mehrwertabgabe bei Auf- und Umzonungen können finanzielle Mittel zur Deckung dieser Kosten gewonnen werden. Der Abgabesatz zuhanden des kantonalen Mehrwertausgleichsfonds bei Auf- und Umzonungen soll bei 5% liegen.

5%

Vom Regierungsrat vorgeschlagener Abgabesatz bei Auf- und Umzonungen

4.4 Weitere Regelungen

Sonderregelung: Zone für öffentliche Bauten und Anlagen

Umzonungen von Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen in übrige Bauzonen¹⁸ sind ausgleichspflichtigen Einzonungen gleichzustellen. Damit soll verhindert werden, dass Gemeinden zur Schaffung neuer Bauzonen zuerst Land in Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen einzonen, um dieses zu einem späteren Zeitpunkt umzuzonen. Diese Regelung trägt der Sonderstellung Rechnung, welche die Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen einnehmen: Ihnen kommt zum Teil das Privileg einer Durchstossung von Landwirtschaftsgebiet zu¹⁹ und sie sind dem Liegenschaftsmarkt und damit den Wertinflüssen von Angebot und Nachfrage praktisch entzogen.

Sonderregelung: landwirtschaftliche Ersatzbaute

Gemäss bundesrechtlicher Vorgabe²⁰ ist der Mehrwert um den Betrag zu kürzen, der innert angemessener Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute für die Selbstbewirtschaftung erforderlich ist. Die Abgabe wird somit auf dem Mehrwert berechnet, der nach Abzug der Kosten für die Ersatzbaute verbleibt.

**30 000
Franken**

Liegt der Abgabewert unter dieser Schwelle, soll auf die Erhebung verzichtet werden.

Erhebung erst ab 30 000 Franken

Steht der Abgabeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand, kann von der Erhebung abgesehen werden.²¹ Deshalb sollen Mehrwerte unter 30 000 Franken nicht erhoben werden.



Fälligkeit erst bei Überbauung oder Veräusserung

Die Mehrwertabgabeforderung entsteht zum Zeitpunkt der rechtskräftigen Einzonung und wird mit einer Festsetzungsverfügung rechtlich gesichert. Die Fälligkeit tritt ein, wenn das Grundstück überbaut oder veräussert wird, und zieht die Rechnungsstellung nach sich.

«Die Mehrwertabgabe wird bei der Bemessung der Grundstückgewinnsteuer als anrechenbare Aufwendung abgezogen.»

Doppelbelastung mildern

Die Mehrwertabgabe wird bei der Bemessung der Grundstückgewinnsteuer als anrechenbare Aufwendung abgezogen (vgl. «Auswirkungen im Bereich der Grundstückgewinnsteuer», S. 20).²² Die doppelte Belastung von Liegenschaftsmehrwerten durch Mehrwertabgabe und Grundstückgewinnsteuer wird dadurch gemildert.

4.5 Mehrwertausgleichsfonds: Bauzonenverschiebungen unter Gemeinden ermöglichen

Mit dem Mehrwertausgleich soll im Kanton Zürich eine Optimierung der Bauzonen hinsichtlich Lage und Grösse erreicht werden. Ländlich geprägte Gemeinden mit zu grossen Baulandreserven werden künftig Flächen auszonieren; eher urbane Städte und Gemeinden mit zu wenig Bauzonen werden Flächen einzonen. Ein kantonaler Fonds schafft die Voraussetzungen dafür.

Ausgleich gewährleisten

Damit Verschiebungen von Bauzonen über Gemeindegrenzen hinweg machbar werden, ist ein kantonaler Mehrwertausgleichsfonds zu führen. Kommunale Fonds sind für den Mehrwertausgleich bei Einzonungen ungeeignet, weil auszonungspflichtige Gemeinden nicht gleichzeitig neue Einzonungen vornehmen können.

Balance von Ausgaben und Einnahmen

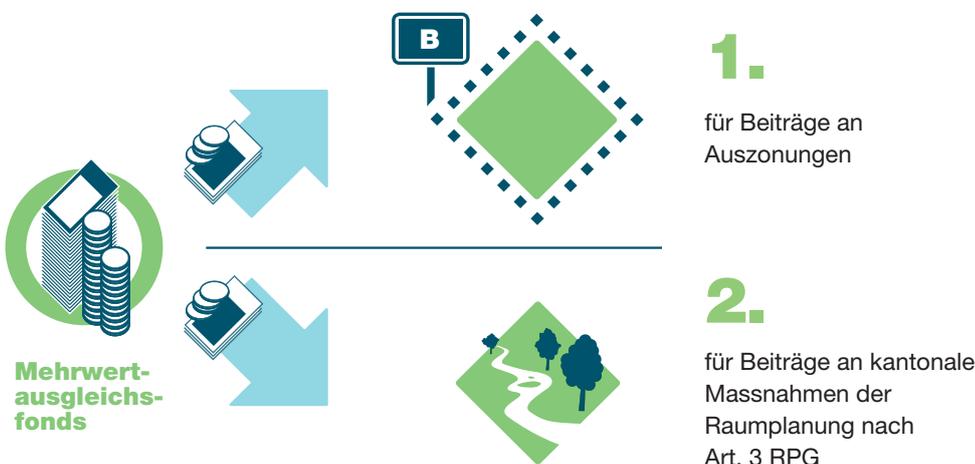
Der kantonale Mehrwertausgleichsfonds wird durch Mehrwertabgaben bei Ein-, Auf- und Umzonungen geäuft und von der für die Raumplanung zuständigen Direktion verwaltet. Eine Verschuldung des Fonds ist nicht vorgesehen. Deshalb können – wie im Folgekapitel dargelegt – nur Beiträge gesprochen werden, sofern die entsprechenden Mittel im Fonds vorhanden sind.

Verwaltungsaufwand noch nicht abschliessend bekannt

Die Fondsverwaltung wird aus den allgemeinen Staatsmitteln zu finanzieren sein und rund eine Vollzeitstelle umfassen. Der zusätzliche Aufwand der anderen Verwaltungsstellen, die im Vollzug des Mehrwertausgleichs Aufgaben zu übernehmen haben, kann noch nicht abgeschätzt werden.

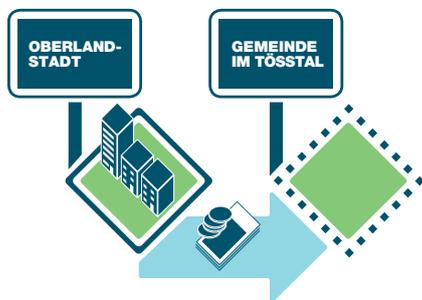
4.5.1 Verwendung der Fondsmittel

Das Raumplanungsgesetz (RPG) schreibt vor²³, dass der Ertrag des Mehrwertausgleichs für Entschädigungen bei materiellen Enteignungen²⁴ oder für weitere Massnahmen der Raumplanung²⁵ zu verwenden ist. Auf Antrag soll der Ertrag demnach für zwei Zwecke verwendet werden können:



Enteignung

Bei der **formellen Enteignung** wird ein Grundstück entzogen oder zwangsweise mit einer Dienstbarkeit belastet. Bei der **materiellen Enteignung** werden Nutzungs- und Verfügungsrechte an Grundstücken durch Gesetz, Planungsmassnahme oder Verwaltungsakt beschränkt.



Zweckmässigkeit überkommener Bauzonenverschiebungen: ein fiktives Fallbeispiel aus dem Zürcher Oberland

Die Oberlandstadt weist eine hohe Entwicklungsdynamik auf und verfügt gleichzeitig über einen knappen Bestand an noch verfügbaren Bauzonen. Im Tösstal sind hingegen grosszügige Bauzonenreserven vorhanden. Der kantonale Mehrwertausgleich erlaubt eine «Verschiebung» dieser Bauzonen. Die Oberlandstadt kann die zugeschriebene Rolle als regionales Zentrum wahrnehmen und die geforderte Bevölkerungs- und Beschäftigtenkapazität schaffen. Einzelne Tösstaler Gemeinden erhalten die Gelegenheit, ihre vorhandenen, aber auch auf längere Sicht nicht benötigten Bauzonen gegen einen Beitrag aus dem Mehrwertausgleichsfonds auszuzone.

4.5.1.1 Finanzierung von Auszonungen in den Gemeinden

Damit die Verschiebung von Bauzonen «an den richtigen Ort» stattfindet, erhalten Gemeinden die Möglichkeit, Beiträge an Entschädigungen für Auszonungen zu beantragen. Möchte eine Gemeinde auszonen, muss sie damit rechnen, Entschädigungsleistungen aufgrund materieller Enteignung an die Grundstückseigentümer entrichten zu müssen. Dabei handelt es sich in der Regel um substantielle Beträge, was viele Gemeinden heute davon abhält, dieser Aufgabe²⁶ nachzukommen. Künftig haben Gemeinden die Möglichkeit, einen Antrag an den kantonalen Mehrwertausgleichsfonds zu stellen und damit Beiträge an allfällige Entschädigungsleistungen zu erhalten. Die Höhe der Beiträge richtet sich nach Lage und Erschliessungsgrad der betroffenen Grundstücke. Es können nur Beiträge geleistet werden, sofern der Mehrwertausgleichsfonds über entsprechende Mittel verfügt.

Überweisung beim Inkrafttreten der Auszonung

Es ist ausdrücklich vorgesehen, dass Gemeinden die Mittel bei Inkrafttreten der Auszonung erhalten und nicht erst nach rechtskräftigem Abschluss eines Entschädigungsverfahrens wegen materieller Enteignung. Einerseits können Enteignungsverfahren lange dauern; sie beinhalten für die Gemeinden bis zuletzt ein beträchtliches Prozessrisiko. Andererseits stellt es einen Anreiz für Gemeinden dar, Auszonungen überhaupt ins Auge zu fassen. Die Gemeinden sollen unabhängig vom Tatbestand einer materiellen Enteignung die Möglichkeit erhalten, die Beiträge an die Grundstückseigentümer weiterzugeben.

Beiträge auch für Auszonungen, die nicht entschädigungspflichtig sind

Es liegen jüngere Bundesgerichtsentscheide vor, die wegleitend für den künftigen Umgang mit Bauzonen sind. So hält das Bundesgericht fest,²⁷ dass kommunale Nutzungsplanungen nach Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes am 1. Januar 1980 die seither geltende bundesgesetzliche Anforderung zu erfüllen haben, den Umfang des Baugebiets am Bedarf der nächsten 15 Jahre auszurichten. Trotz erfolgter Festsetzung und Genehmigung einer Nutzungsplanung kann andernfalls eine nicht RPG-konforme Erweiterung der Bauzonen nachträglich als Nichteinzonung qualifiziert werden. Auszonungen lösen in diesem Fall grundsätzlich keine Entschädigungspflicht aus.

Gemeinden, die über deutlich zu grosse Bauzonenreserven verfügen, wird damit in Aussicht gestellt, dass sie Auszonungen vornehmen können und Beiträge aus dem Mehrwertausgleichsfonds erhalten. Dies ist auch dann der Fall, wenn die Auszonungen nicht entschädigungspflichtig sind, weil es sich um eine entschädigungslos hinzunehmende Nichteinzonung handelt.

Entwicklungsspielraum für die Gemeinden

Insgesamt profitieren von einem kantonal geregelten Mehrwertausgleichsfonds alle Städte und Gemeinden im Kanton, die sich in die eine oder andere Richtung entwickeln:

- Urbane Gemeinden erhalten die Möglichkeit, die für das weitere Wachstum benötigten Flächen einzuzonen und so ihrer gemäss Raumordnungskonzept zugewiesenen Funktion gerecht zu werden (80/20-Prinzip, Wachstum an gut erschlossenen Lagen).
- Ländliche Gemeinden verfügen über die Möglichkeit, zu grosse Bauzonen zu reduzieren und dafür Beiträge aus dem Mehrwertausgleichsfonds zu erhalten.

Auch volkswirtschaftlich sinnvoll

Volkswirtschaftlich betrachtet, entsteht durch die Verschiebung von Bauzonen an geeignetere Lagen ein Mehrwert. Angebot und Nachfrage werden besser zur Deckung gebracht. Auszonungen erscheinen auf den ersten Blick teuer, deren Nicht-Auszonung ist aus volkswirtschaftlicher Sicht aber noch kostspieliger, weil auch Folgekosten zu berücksichtigen sind (vgl. «Bauzonendimensionierung», S. 9).²⁸ Das fiktive Beispiel aus dem Zürcher Oberland (siehe linke Spalte) zeigt stellvertretend, dass die volkswirtschaftlichen Mehrwerte zum Teil innerhalb derselben Region erzielt werden könnten.

4.5.1.2 Beiträge an kantonale Massnahmen der Raumplanung

Das Bundesrecht sieht als zweiten Verwendungszweck vor, dass die Erträge des Mehrwertausgleichs für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3 RPG zu verwenden sind.²⁹ Diese Bestimmung enthält die Planungsgrundsätze und umfasst drei Bereiche:

1. Schonung der Landschaft
2. Gestaltung und Begrenzung der Siedlungen
3. Standorte von öffentlichen Bauten und Anlagen

Hinweis: Eine umfassende Auflistung der Massnahmen in diesen drei Bereichen findet sich im Anhang dieser Broschüre auf Seite 28.

Viel Spielraum für beitragsberechtigte Massnahmen

Das Bundesrecht nimmt eine nicht verbindliche Priorisierung vor, indem der Erhalt von wertvollem Landwirtschaftsland, die bessere Nutzung von brachliegenden oder ungenügend genutzten Bauzonen sowie die Verdichtung der Siedlungsfläche hervorgehoben werden.³⁰ Insgesamt bietet das breite Themenfeld den Kantonen einen grossen Spielraum, was die Festlegung beitragsberechtigter Massnahmen angeht.

Erholung und Siedlungsqualität als Zürcher Schwerpunkte

Im Kanton Zürich stehen voraussichtlich Massnahmen im Bereich Erholung und Siedlungsqualität im Vordergrund. So ist beispielsweise die Finanzierung von Infrastrukturen für Erholungsnutzungen an beliebten Erholungsschwerpunkten oftmals schwierig.³¹ Erholungssuchende kommen aus dem ganzen Kanton, die Infrastrukturen werden jedoch von den Standortgemeinden oder örtlichen Flurgenossenschaften bereitgestellt.

4.6 Auswirkungen des kantonalen Mehrwertausgleichs bei Einzonzungen

Die Verschiebung von Bauzonen ermöglicht es, das zukünftige Wachstum in urbanen Räumen zu konzentrieren, ohne dass in einer gesamtkantonalen Betrachtung die Bauzonen weiter ausgedehnt werden müssen. Damit wird dem von der Bevölkerung mehrfach geäusserten Ziel einer haushälterischen Bodennutzung entsprochen. Weiter können mit den Erträgen aus der Mehrwertabgabe bisher vernachlässigte Aufgaben erfüllt werden. Am Beispiel von kantonalen Erholungseinrichtungen zeigt sich regelmässig der grosse Handlungsbedarf.

4.6.1 Wer ist betroffen?

Die Wahrscheinlichkeit, dass weite Bevölkerungskreise von Einzonzungen profitieren, ist äusserst gering. Denn in der Regel handelt es sich um Landwirtschaftsland, welches infolge des bäuerlichen Bodenrechts mehrheitlich im Eigentum von Landwirten liegt. In seltenen Fällen ist die öffentliche Hand Grundeigentümerin.

Bereitschaft der Gemeinden zum Auszonen ist entscheidend

In den letzten Jahren wurden im Kanton Zürich im Durchschnitt jährlich rund 16 Hektaren eingezont und knapp sechs Hektaren ausgezont.³² Gemäss kantonalem Richtplan soll die Entwicklungsdynamik auf die Handlungsräume «Stadtlandschaft» sowie «urbane Wohnlandschaft» konzentriert werden. Demnach werden einige urbane Gemeinden weitere Flächen einzuzonen, einige ländliche Gemeinden Flächen auszuzonen. Weil keine Gemeinde zu Auszonzungen verpflichtet wird, hängen Umfang und Lage der ausgezonten Flächen wesentlich von der Bereitschaft der Gemeinden ab, tatsächlich Auszonzungen vorzunehmen und beim kantonalen Mehrwertausgleichsfonds entsprechende Beiträge zu beantragen.



16ha 6ha

Durchschnittlich wurden in den letzten Jahren im Kanton Zürich 16 ha Fläche eingezont und 6 ha ausgezont.

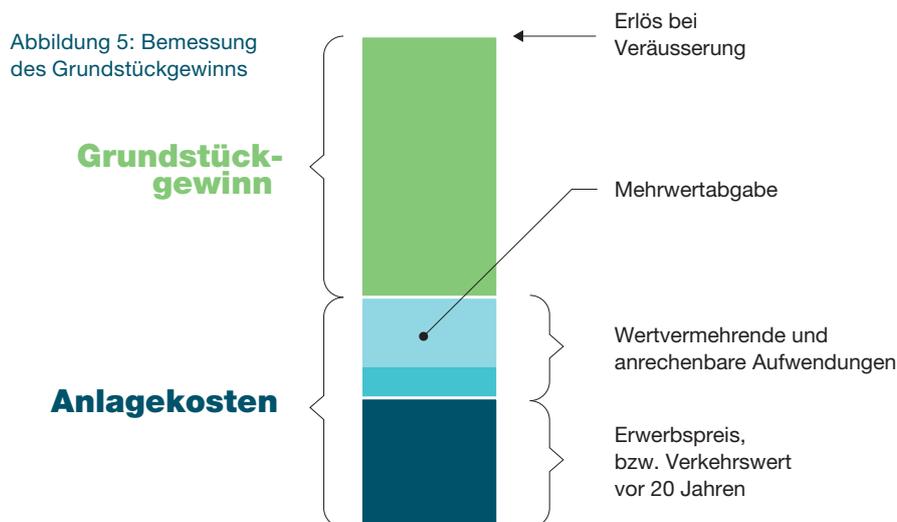
4.6.2 Auswirkungen der Mehrwertabgabe auf die Baulandpreise

Gelegentlich wird die Befürchtung geäußert, dass eine Mehrwertabgabe bei Einzonungen die im nationalen Vergleich hohen Baulandpreise im Kanton Zürich noch weiter ansteigen lassen könnte. Bei näherer Betrachtung erweisen sich diese Befürchtungen als unbegründet:³³

- Auf der Nachfrageseite des Marktes würde eine Mehrwertabgabe zu keinen Veränderungen führen, denn die Zahlungsbereitschaft für Bauland ergibt sich aus dem von der Bauherrschaft erzielbaren Gewinn. Die maximale Zahlungsbereitschaft für eine Baulandparzelle entspricht der Differenz zwischen den zu erwartenden Einnahmen (Miete oder eigener Nutzwert) und den Erstellungskosten (Entwicklungs- und Baukosten) des besten Projekts, das auf einem Grundstück realisiert werden kann («Residualwerttheorie»). Weder die erzielbaren Mieten noch die Erstellungskosten werden von einer Mehrwertabgabe beeinflusst.
- Auf der Angebotsseite könnte eine Mehrwertabgabe dann preistreibend wirken, wenn sie die Einzonungsbereitschaft – und damit die Angebotsmenge – reduziert. Eine Abnahme der Einzonungsbereitschaft ist jedoch nicht zu erwarten, denn auch mit Mehrwertabgabe ist der finanzielle Anreiz für Eigentümerinnen und Eigentümer noch sehr gross.
- Der Anteil an jährlich neu eingezonten (und damit abgabepflichtigen) Bauzonen beträgt im Kanton Zürich knapp 0.6%,³⁴ was keinen Einfluss auf die Baulandpreise der bereits bestehenden Bauzonen haben dürfte. Dafür ist die Menge zu gering.

4.6.3 Auswirkungen im Bereich der Grundstückgewinnsteuer

Die politischen Gemeinden erheben im Kanton Zürich die Grundstückgewinnsteuer.³⁵ Ihnen kommt der gesamte Ertrag zu. Der Steuertatbestand liegt in Handänderungen von Grundstücken oder Anteilen an Grundstücken. Der Grundstücksgewinn ist die Differenz zwischen Erlös und Anlagekosten und nicht gleichbedeutend mit dem Mehrwert infolge einer Planungsmassnahme (vgl. Abbildung 5).



Durch wertvermehrende und anrechenbare Aufwendungen in der massgebenden Besitzesdauer reduziert sich der Grundstücksgewinn. In der Regel sind bei Handänderungen von unbebautem Bauland nur geringe wertvermehrende oder anrechenbare Aufwendungen abzugsfähig, weshalb sich der Gewinn mehrheitlich aus der Differenz zwischen Erlös und Erwerbspreis ergibt.

Erträge der Grundstückgewinnsteuer bleiben bei den Gemeinden

Über die Erträge können die Gemeinden frei verfügen. Sie werden im Gegensatz zu den anderen Steuereinnahmen nicht in das System des kantonalen Finanzausgleichs einbezogen. Der Ertrag der Grundstückgewinnsteuer über alle Gemeinden beläuft sich aktuell auf jährlich 400 bis 500 Millionen Franken. Dies entspricht im Durchschnitt zehn Steuerprozenten. In sieben Gemeinden³⁶ beträgt der Anteil zwischen 15 und 27 Steuerprozenten.

Geringe Einbussen

Die zukünftig anfallenden Mehrwertabgaben werden ebenfalls als anrechenbare Aufwendungen anzusehen sein³⁷ und den Grundstückgewinn entsprechend schmälern. Erste Grobgeschätzungen betreffend diesen Ertragsausfall zeigen, dass sich die jährlichen Einnahmen der Gemeinden aus der Grundstückgewinnsteuer bei einem Mehrwertausgleich mit Abgabesatz von 20% um knapp acht Millionen Franken oder im Durchschnitt um weniger als zwei Prozent verringern. Bezogen auf die Gesamteinnahmen der Gemeinden entspricht dies im Durchschnitt weniger als 0.2 Steuerprozenten. Dieser vergleichsweise tiefe Wert liegt darin begründet, dass die Abgabe aufgrund des Mehrwertausgleichs nicht direkt von der Grundstückgewinnsteuer abgezogen wird, sondern als abzugsfähige Aufwendung angerechnet werden soll. Weiter wird der ausgleichspflichtige Mehrwert nicht von der Grundstückgewinnsteuer ausgenommen, sondern nur die bezahlte Mehrwertabgabe vom Grundstückgewinn abgezogen.

Von den vergleichsweise geringen Einbussen bei der Grundstückgewinnsteuer werden nur jene Gemeinden betroffen sein, welche auch tatsächlich Einzonungen vornehmen. Im Sinne der bevorzugten Variante 2 «moderate urbane Kapazitätssteigerung» handelt es sich hierbei ausschliesslich um Städte und Gemeinden in urbanen Handlungsräumen, soweit die bestehenden Bauzonen den Bedarf der nächsten 15 Jahre nicht zu decken vermögen.

4.6.4 Auswirkungen auf den Finanzausgleich

Zahlungen oder geldwerte Leistungen in den Mehrwertausgleich können als anrechenbare Aufwendung bei der Bemessung der Grundstückgewinnsteuer in Abzug gebracht werden. Dadurch wird das Steuersubstrat einer Gemeinde – wie im vorangehenden Unterkapitel erwähnt – geringfügig verringert. Wirkt sich das auf den kantonalen Finanzausgleich aus?

Keine Veränderung der Steuerkraft, keine Auswirkungen auf den Ressourcenausgleich

Hauptinstrument des Finanzausgleichs ist der Ressourcenausgleich, der Unterschiede in der Finanzausstattung zwischen den Gemeinden verringert. Als Mass dafür wird die Steuerkraft verwendet. Diese umfasst im Wesentlichen den Steuerertrag der allgemeinen Gemeindesteuern, umgerechnet auf einen einheitlichen Steuerfuss von 100 Prozent. Die Personalsteuern³⁸ und die Grundstückgewinnsteuern³⁹ sind nicht Bestandteil der allgemeinen Gemeindesteuern. Deshalb hat die Einführung des Mehrwertausgleichs keine Veränderung der Steuerkraft zur Folge. Somit ergeben sich auch keine Auswirkungen auf den Ressourcenausgleich.

4.7 Auswirkungen des kantonalen Mehrwertausgleichs bei Auf- und Umzonungen

In welchem Umfang Auf- und Umzonungen künftig stattfinden und auch tatsächlich baulich realisiert werden, wird massgeblich von der politischen Ausrichtung einer Stadt oder Gemeinde, der Akzeptanz in der Bevölkerung und den Realisierungsabsichten der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer abhängen. Es lässt sich deshalb nicht abschätzen, wie hoch die Erträge des kantonalen Mehrwertausgleichs bei Auf- und Umzonungen ausfallen werden. Sie dürften aber pro Quadratmeter Grundstückfläche regelmässig deutlich tiefer ausfallen als bei Einzonungen.

5 Kommunaler Mehrwertausgleich

Das tragende Prinzip der künftigen Raumentwicklung – die Siedlungsentwicklung nach innen – setzt voraus, dass bestehende Bauzonen optimal genutzt werden. Das heisst mit der richtigen Ausnützung und mit der richtigen Nutzweise.

Ein kommunaler Mehrwertausgleich bei Auf- und Umzonungen von maximal 15% kann hier den Handlungsspielraum vergrössern, indem er die bereits vorhandenen Möglichkeiten ergänzt.

Mit Um- und Aufzonungen vorhandene Bauzonen konsequent nutzen

Werden künftig zusätzliche Nutzungsbedürfnisse vorrangig innerhalb der bestehenden Bauzonen realisiert, sind vermehrte Änderungen an den kommunalen Bau- und Zonenordnungen (BZO) zu erwarten. Eine Erhöhung der Kapazität (Aufzoning) oder eine veränderte Nutzung (Umzoning) sind logische Folgen der übergeordneten Bestrebung, mit der Ressource Boden haushälterisch umzugehen und die vorhandenen Bauzonen konsequent zu nutzen.



Potenzielle mittels BZO steuern



Qualitätsvolle Entwicklung ermöglichen

Die bundesrechtlichen Vorgaben verpflichten die Kantone zu einem Mehrwertausgleich mindestens bei Einzonungen.⁴⁰ Obwohl in diesem Zusammenhang Auf- und Umzonungen vom eidgenössischen Gesetzgeber nicht explizit aufgeführt werden, sind sie eng mit der ebenfalls im Raumplanungsgesetz verankerten Siedlungsentwicklung nach innen verknüpft.⁴¹ Auf- und Umzonungen werden künftig einen deutlich höheren Stellenwert einnehmen. Umso wichtiger sind Instrumente, welche die qualitätsvolle Entwicklung im bestehenden Siedlungskörper ermöglichen: die Mehrwertabgabe auf Auf- und Umzonungen sowie die Regelung des Ausgleichs in städtebaulichen Verträgen.

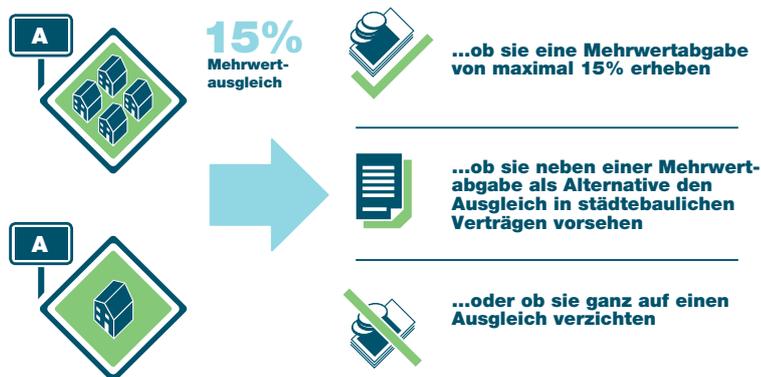
Grosse Bandbreite an Bedürfnissen

Die strukturellen und räumlichen Unterschiede zwischen den Städten und Gemeinden im Kanton Zürich führen zu unterschiedlichen Bedürfnissen, die es bei einem kommunalen Mehrwertausgleich zu beachten gilt. Die Bandbreite reicht dabei von der Stadt mit einer grossen Arealentwicklung, bei der zwei Vertragsparteien in einem städtebaulichen Vertrag die Rechte und Pflichten differenziert regeln möchten, bis zur Gemeinde, die keinen Bedarf für einen zusätzlichen kommunalen Mehrwertausgleich aufweist.

Entscheid für oder gegen eine zusätzliche Mehrwertabgabe in der Verantwortung der Gemeinde

Aufgrund ihrer unterschiedlichen Ansprüche legen die Städte und Gemeinden die Regelungen für den Ausgleich von Planungsvorteilen, die durch Auf- oder Umzonungen entstehen, in ihrer BZO selber fest.

Die Gemeinden legen in ihrer Bau- und Zonenordnung fest,



«Mehrwertabgabe, städtebaulicher Vertrag oder Verzicht: Wichtig ist, dass sich die Städte und Gemeinden mit dieser Fragestellung auseinandersetzen.»

Wichtig ist, dass sich Städte und Gemeinden mit dieser Fragestellung auseinandersetzen. Weil jede Gemeinde im Rahmen ihrer nächsten BZO-Revision für sich selbst entscheidet, ob sie zusätzlich zum kantonalen Mehrwertausgleich einen kommunalen Mehrwertausgleich einführen möchte, ist der Entscheid demokratisch legitimiert. Der kommunale Abgabesatz von maximal 15% bei Um- oder Aufzonungen stellt angesichts des realisierbaren Mehrwerts eine moderate Belastung der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer dar.

Investitionen in Siedlungsqualität werden gefördert

Um die Siedlungsqualität zu fördern, sollen die Kosten für qualitätssteigernde Verfahren von einem allfälligen kommunalen Mehrwertausgleich abzugsfähig sein. Die Städte und Gemeinden haben deshalb in der Bau- und Zonenordnung festzuhalten, dass solche Kosten vom Mehrwert abgezogen werden können: beispielsweise für vorbereitende Studienaufträge oder Wettbewerbsverfahren, welche für die Erarbeitung eines privaten Gestaltungsplans anfallen, oder für die Erarbeitung des Gestaltungsplans.

5.1 Mehrwertabgabe bei Auf- und Umzonungen: Gemeinde bestimmt, wie sie ihre Ziele setzt

Wird ein Gebiet einer höheren Nutzungsdichte zugeführt, können für die Gemeinde Kosten entstehen: für Planungsausgaben, für zusätzliche Infrastruktur wie die erweiterte Erschliessung oder die Gestaltung des öffentlichen Raums, bis hin zu Kosten für den Ausbau von Schulen, Freizeitanlagen oder öffentlichen Diensten. Hier kann die Mehrwertabgabe einen Beitrag leisten.

«Siedlungsentwicklung nach innen ist anspruchsvoller und aufwändiger als eine weitere Ausdehnung der Siedlungsfläche.»

Gefragt sind breit abgestützte Prozesse in der Gemeinde

Eine erfolgreiche Innenentwicklung gelingt erfahrungsgemäss nur, wenn Beteiligte und Bevölkerung einbezogen werden, die Planung sich auf qualitätsorientierte Verfahren unter Würdigung bestehender Stärken des Ortes stützt und ein Fokus auf die Bewahrung und Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Raums gerichtet wird. Gefragt sind breit abgestützte und massgeschneiderte Prozesse in den Städten und Gemeinden.

Bedürfnisgerechte kommunale Regelung

Siedlungsentwicklung nach innen ist anspruchsvoller und aufwändiger als eine weitere Ausdehnung der Siedlungsfläche. Durch die Städte und Gemeinden bewusst gestaltete Innenentwicklung bietet die Chance zur Schaffung von orts- und städtebaulicher Qualität. Die Städte und Gemeinden erhalten deshalb die Möglichkeit, in der kommunalen Bau- und Zonenordnung eine Mehrwertabgabe von maximal 15% bei Auf- und Umzonungen zu regeln.

Gemeinden verfügen selber über die Erträge

Die Erträge sind in einen Fonds zu legen, der nur für kommunale Planungsmassnahmen nach Art. 3 Abs. 3 RPG verwendet werden darf. Im Gegensatz zum kantonalen Mehrwertausgleich können die jeweiligen Gemeinden im Rahmen der Zweckbestimmung über die Mittel verfügen. Es ist deshalb vorgesehen, dass die Gemeinden diese Fonds führen.

5.2 Städtebauliche Verträge

«Häufig tragen städtebauliche Verträge zur Beschleunigung des Verfahrens und zu einer höheren Planungssicherheit bei.»

Wegen fehlender kantonalen Rechtsgrundlagen strebten schon bisher viele Städte und Gemeinden privat- oder öffentlich-rechtliche Vereinbarungen mit Grundeigentümern an. Darin werden materielle oder monetäre Abgeltungen von Planungsvorteilen geregelt. Häufig handelt es sich um Verträge zur Kostenbeteiligung an öffentlichen Infrastrukturen oder Einrichtungen. Städte und Gemeinden sollen zudem die Möglichkeit haben, solche Verträge in der BZO als Alternative zur Mehrwertabgabe vorzusehen.

Gängige indirekte Formen des Mehrwertausgleichs

Schweizweit verbreitet sind als indirekte Form des Mehrwertausgleichs kostenlose Landabtretungen für öffentliche Nutzungen und Infrastrukturverträge zur Bereitstellung von öffentlich zugänglichen Infrastrukturen (Pärke, Grünanlagen, Spielplätze, Kinderhorte, ÖV). Das Bundesgericht lässt öffentlich-rechtliche Verträge mit Privaten zu, wenn das Gesetz dafür Raum lässt oder sie nicht ausdrücklich ausschliesst.

Städtebauliche Verträge gewinnen an Bedeutung, weil sie für die Siedlungsentwicklung nach innen Vorteile bieten

Städtebauliche Verträge können weiter gehen als Infrastrukturverträge und grundsätzlich Vereinbarungen über unterschiedlichste Leistungen umfassen: Abtretung oder Abtausch von Land, Regelungen zur Etappierung eines Bauvorhabens, die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum, die Verpflichtung zur Überbauung innerhalb einer bestimmten Frist oder die Vereinbarung eines Kaufrechts zugunsten des Gemeinwesens im Fall der Nichtüberbauung. Sie gewinnen zunehmend an Bedeutung, weil sie insbesondere bei der Siedlungsentwicklung nach innen zahlreiche Vor-

teile bieten. Sie können zur Erhöhung der Siedlungsqualität beitragen und verfügen über einen breiten Anwendungsbereich, was auf den jeweiligen Ort zugeschnittene Lösungen ermöglicht. In der Regel führen städtebauliche Verträge zu höherer Akzeptanz in der Bevölkerung, weil erkannt wird, dass die hohen Planungs- und Infrastrukturkosten zumindest teilweise von den Grundeigentümern und Investoren getragen und so die Gemeindefinanzen geschont werden. Schliesslich tragen städtebauliche Verträge erfahrungsgemäss zu einer Beschleunigung des Verfahrens und einer höheren Planungssicherheit bei.⁴²

In anderen Kantonen teils gut etabliert

Verschiedene Kantone wie Bern, Graubünden, Obwalden und Glarus verfügen bereits über entsprechende gesetzliche Grundlagen. Im Kanton Bern wenden etwa drei Viertel aller Gemeinden regelmässig städtebauliche Verträge an. Die Ansätze variieren zwischen 10 und 50%, wobei urbane Gemeinden tendenziell höhere und ländliche Gemeinden tendenziell tiefere Ansätze verwenden.⁴³

Vor- und Nachteile hängen vom Einzelfall ab

Für Grundeigentümer oder Investoren können städtebauliche Verträge Vor- und Nachteile haben. Einerseits kritisieren sie das Vorgehen gelegentlich als Druckmittel, weil sie zur Realisierung ihres Vorhabens gar keine andere Wahl als die Unterzeichnung des Vertrags hätten. Andererseits dürfen im Rahmen solcher Verträge keine rechtlich unhaltbaren Forderungen gestellt werden. Zudem profitieren Grundeigentümer oder Investoren meist von den Massnahmen, weil sich diese wertsteigernd auf ihre Liegenschaft auswirken (bessere ÖV-Erschliessung, Gestaltung des öffentlichen Raums etc.). Es ist deshalb möglich, dass der Mehrwertausgleich über einen städtebaulichen Vertrag für sie günstiger ausfällt, als den Ausgleich in Form einer Abgabe zu leisten.

Zürcher Ansatz: städtebauliche Verträge als Alternative zur Mehrwertabgabe

Den Gemeinden im Kanton Zürich wird die Möglichkeit gegeben, als Alternative zur Mehrwertabgabe städtebauliche Verträge zum Ausgleich von Planungsvorteilen in der BZO vorzusehen. Um die Vertragsfreiheit zu gewährleisten, können die Gemeinden den Ausgleich mittels städtebaulichen Verträgen nur neben einer Mehrwertabgabe und als Alternative vorsehen. Werden sich die beiden Vertragsparteien nicht einig, kann sich jederzeit ein Verhandlungspartner zurückziehen; dann ist der Ausgleich mittels Abgabe zu leisten. Auf kantonaler Ebene werden lediglich minimale Vorgaben definiert, damit die Städte und Gemeinden über möglichst grossen Handlungsspielraum in der Ausgestaltung von städtebaulichen Verträgen verfügen. Die Rechtmässigkeit, Angemessenheit und Zweckmässigkeit kommunaler Mehrwertausgleichsregelungen werden durch den Kanton im Rahmen des Genehmigungsverfahrens von Nutzungsplänen überprüft.



Beispiel: Grossflächige Auf- und Umzonung am Bahnhof.

Eine Gemeinde schafft mit ihrer Planung umfangreiche zusätzliche Potenziale und damit Mehrwerte für die Grundeigentümer. Um diese an der Gemeinde entstehenden Kosten für Erschliessung, Gestaltung des öffentlichen Aussenraums und weitere öffentliche Infrastrukturen zu beteiligen, greift sie auf einen Mehrwertausgleich in Form eines städtebaulichen Vertrags zurück. Der Bedarf an diesem Instrument ist aus Sicht der Städte und Gemeinden gross.



Städtebaulicher Vertrag

Städtebauliche Verträge regeln Rechte und Pflichten der Vertragsparteien bei der Verwirklichung eines Bauvorhabens. Beispielsweise handelt es sich dabei um Verträge zwischen der Gemeinde und dem Grundeigentümer zur Kostenbeteiligung an öffentlichen Infrastrukturen oder Einrichtungen.



Keine Regelung von planungsbedingten Nachteilen

Der Ausgleich planungsbedingter Nachteile hat mit der Revision des Raumplanungsgesetzes keine Erweiterung oder Präzisierung erfahren. Es bleibt damit bei der Regelung⁴⁴, wonach planungsbedingte Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, voll zu entschädigen sind (materielle Enteignung). Dazu hat das Bundesgericht eine umfangreiche und differenzierte Rechtsprechung entwickelt. Als Planungsnachteile, die nicht einer materiellen Enteignung gleichkommen, sind beispielsweise geringfügige Abzonen einzustufen. Aus diesen Gründen wird auf eine kantonale Regelung zum Umgang mit planungsbedingten Nachteilen verzichtet.

6 Förderung der Verfügbarkeit von Bauland

Baulandhortung ist im Kanton Zürich ein Phänomen von untergeordneter Bedeutung. Die hohe Entwicklungsdynamik vor allem an urbanen Lagen führt zu einem hohen Marktdruck, der sie grundsätzlich unattraktiv macht. Bei Bedarf sind Instrumente und Verfahren vorhanden, um Bauzonen der vorgesehenen Nutzung zuzuführen. Aus diesen Gründen wird auf eine weiterführende Regelung verzichtet, welche die Verfügbarkeit von Bauland fördert.

Spannungsfeld zwischen privatem und öffentlichem Interesse

Die privaten Interessen an der Baulandhortung widersprechen meistens den öffentlichen Interessen. Denn die Gemeinde hat in einem demokratisch abgestützten Planungsprozess das Land einer Bauzone zugewiesen und damit für eine Überbauung vorgesehen. Wird diese nicht realisiert, könnte sich die Gemeinde dazu veranlasst sehen, weiteres Land einzuzonen.

Revidiertes Raumplanungsgesetz bietet Lösungsansätze

Die Hortung von Bauland kann deshalb Grund dafür sein, dass eine Siedlungsentwicklung nach innen blockiert wird. Um diesem Umstand entgegen zu wirken, schafft das revidierte RPG den rechtlichen Rahmen für Kantone und Gemeinden, die Verfügbarkeit von Bauland zu fördern.⁴⁶ Dazu sind Massnahmen zu treffen, um Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen, und bei öffentlichem Interesse können Fristen zur Überbauung angeordnet werden.

Im Kanton Zürich sind folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

1 Baugebiete mit Quartierplänen zur Baureife führen

Von urban geprägten Gemeinden ist nicht bekannt, dass heute vorhandene Reserven infolge Baulandhortung nicht ausreichend verfügbar wären. An ungenügend erschlossenen Lagen ist die Inanspruchnahme der Reserven meist unerwünscht. Die Bebaubarkeit hängt aber auch von weiteren Faktoren ab: Ist beispielsweise die Siedlungsstruktur so angelegt, dass ein weiteres Wachstum am Ort verkraftet werden kann? Bestehen Konflikte mit anderen Interessen wie Lärmschutz, Naturschutz oder Hochwasserschutz? Um die technische Baureife zu erreichen, verfügt der Kanton Zürich über das Instrument des Quartierplans.⁴⁷ Der Quartierplan ist ein Planungsinstrument, mit dem ein nicht oder erst teilweise erschlossenes Baugebiet der planungs- und baurechtlichen Ordnung entsprechend baureif gemacht wird.⁴⁸ Mit der Durchführung von Gebietssanierungen⁴⁹ bietet sich eine weitere Möglichkeit an, um die Siedlungsentwicklung nach innen behördlich zu initiieren und zu begleiten. Allerdings wurde bisher von dieser Möglichkeit im Kanton Zürich noch nie Gebrauch gemacht und es fehlen deshalb entsprechende Erfahrungswerte.

2 Verfügbarkeit vertraglich sicherstellen

Die Gemeinden haben bereits heute die Möglichkeit, sich im Vorfeld von Einzonungen mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern auf vertraglicher Ebene zu verständigen und damit eine rechtliche Sicherstellung der Verfügbarkeit zu erreichen. Gemäss RPG⁵⁰ stellt diese rechtliche Sicherstellung der Verfügbarkeit eine Genehmigungsvoraussetzung bei Einzonungen dar. Damit wird dem Anliegen, dass Bauzonen innert nützlicher Frist ihrer Bestimmung zugeführt und überbaut werden, bereits entsprochen. Im Vorprüfungs- und Genehmigungsverfahren können den Gemeinden entsprechende Hinweise gegeben werden. Wo die Sicherstellung nicht nachgewiesen werden kann, sind die Voraussetzungen für die kantonale Genehmigung auch nicht gegeben.

3 Kommunalen Mehrwertausgleich als weiteres Instrument

Bei Auf- und Umzonungen erhalten Gemeinden mit den vorliegenden Regelungen zum kommunalen Mehrwertausgleich (Stichwort: städtebauliche Verträge) ein weiteres Instrument, um sicherzustellen, dass neu geschaffene Potenziale auch tatsächlich genutzt werden. Die Regelung kann dabei massgeschneidert auf die jeweilige Situation und die Bedürfnisse von Gemeinde und Bauherr abgestimmt werden.

Es kann verschiedene Ursachen haben, wenn Bauzonen über längere Zeit nicht überbaut und damit gehortet werden:⁴⁵

- Eine ungünstige Parzellenstruktur verhindert die sinnvolle Überbauung.
- Die Grundstücke weisen eine schlechte Lage auf oder sind nicht hinreichend erschlossen.
- Die Bauparzelle wird als Wertanlage betrachtet.
- Das Grundstück hat für die Eigentümerinnen einen emotionalen und damit immateriellen Wert, weil es seit Generationen im Eigentum der Familie ist.
- Grundeigentümer überbauen ihr Land nicht, um ihrem bestehenden Haus die Aussicht zu sichern oder Nachbarn fernzuhalten.
- Uneinigkeiten in Erbengemeinschaften über die künftige Nutzung des Bodens verzögern oder verhindern die Überbauung.
- Industrie-, Gewerbe- und Dienstleistungsunternehmen sichern das Land für spätere Betriebserweiterungen.

7 Anhang

- I. Ergänzungen
- II. Fussnoten
- III. Gesetzesentwurf

I. Ergänzungen

Ergänzende Information zum Abschnitt «Quantitativer Ansatz als Grundlage» auf Seite 11: Datenbasis und Planungsannahmen

Der quantitative Ansatz ist mit folgenden kantonalen Datensätzen aufgebaut:

- Bevölkerungsstand und -veränderung 2000–2014
- Beschäftigtenstand und -veränderung 1995–2008
- Bevölkerungsprognose 2035 und 2040
- Nutzungsplanung Stand Ende 2013
- Beschäftigte gemäss Betriebszählung 2008
- Bauzonenstand 2000 und 2013 sowie -veränderung 2000–2013
- Geschossflächenreserven 2000 und 2013 sowie -veränderung 2000–2013
- Geschossflächenreserven 2040 (Hochrechnung)
- Weitere Potenziale im Siedlungsgebiet 2012
- Bodenpreise Wohn- und Mischzonen 2012 (Medianwerte je Gemeinde;
Preis für Landwirtschaftsland: acht Franken)

und beinhaltet folgende Planungsannahmen:

- Einzonungen von Landwirtschafts- oder Reservezonen sind nur innerhalb des Siedlungsgebiets gemäss kantonalem Richtplan möglich.
- Jegliche Auszonungen werden voll entschädigt.
- Der Anteil der Wohn- und Mischzonen bei Einzonungen beträgt 80% (d.h. 20% sind Arbeitszonen vorbehalten).
- Optimierungen der Bauzonen innerhalb derselben Gemeinde sind von untergeordneter Bedeutung und werden daher nicht berücksichtigt.

Ergänzende Informationen zu den weiteren Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3 RPG, wie auf Seite 19 erwähnt:

I. Schonung der Landschaft

- Erhalt von wertvollem Landwirtschaftsland, insbesondere Fruchtfolgeflächen
- Einordnung der Siedlungen, Bauten und Anlagen in die Landschaft
- Freihaltung von See- und Flussufer sowie Erleichterung öffentlicher Zugang
- Erhalt von naturnahen Landschaften und Erholungsräumen
- Erfüllung der Funktionen des Waldes

II. Gestaltung und Begrenzung der Siedlungen

- Orientierung an den Bedürfnissen der Bevölkerung
- Zweckmässige Zuordnung von Wohn- und Arbeitsgebieten
- Ausrichtung auf vorhandene Erschliessung mit dem ÖV
- Bessere Nutzung von brachliegenden oder ungenügend genutzten Bauzonen
- Verdichtung der Siedlungsfläche
- Schonung der Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen (Luftverschmutzung, Lärm, Erschütterungen)
- Erhalt und Schaffung von Rad- und Fusswegen
- Schaffung von günstigen Voraussetzungen zur Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen
- Ausstattung mit vielen Grünflächen und Bäumen

III. Standorte von öffentlichen Bauten und Anlagen

- Berücksichtigung regionaler Bedürfnisse und Abbau störender Ungleichheiten
- Gute Erreichbarkeit von Einrichtungen wie Schulen, Freizeitanlagen oder öffentliche Dienste
- Vermeidung resp. Geringhaltung von nachteiligen Auswirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen, die Bevölkerung und die Wirtschaft

II. Fussnoten

- ¹ Art. 15 RPG
- ² Vgl. Ergänzender Erläuterungsbericht vom 18. September 2014 betreffend Kantonalen Richtplan Neufestsetzung 2014
- ³ Gemäss Stand 2015
- ⁴ Als Voraussetzung gelten der Bedarfsnachweis im Rahmen einer Gesamtbetrachtung für die jeweilige Gemeinde und die Einhaltung der Vorgaben an die gesamtkantonale Bauzonendimensionierung, die sich aus den «Technischen Richtlinien Bauzonen» des Bundes sowie den Wirkungsindikatoren des konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF) ergeben (vgl. Kreisschreiben der Baudirektion vom 4. Mai 2015).
- ⁵ Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG
- ⁶ Kantonaler Richtplan, Pt. 2.2.3 c Abs. 5
- ⁷ Statistisches Amt Kanton Zürich, 2014.
- ⁸ Müller-Jentsch, D. & Gmünder, M. (2013). Das revidierte Raumplanungsgesetz aus ökonomischer Sicht. In: Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik. 1/2-2013.
- ⁹ Art. 5 Abs. 1 RPG
- ¹⁰ Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG
- ¹¹ Bühlmann, L. (2013). Der Mehrwertausgleich im revidierten Raumplanungsgesetz. Raum und Umwelt, Ausgabe Juli Nr. 4/13. Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, VLP-ASPAN (Hrsg.). Bern.
- ¹² Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG
- ¹³ Nach Art. 3 RPG, insbesondere Abs. 2 lit. a und Abs. 3 lit. a^{bis}
- ¹⁴ Bevölkerungsprognosen des Statistischen Amtes, 2014
- ¹⁵ Art. 15 Abs. 1 RPG
- ¹⁶ Vgl. Tabelle von Variante 2, Einzonungen: 660 Mio. Fr. / 340 Hektaren ≈ 2 Mio. Fr. pro Hektare
- ¹⁷ Vgl. Tabelle von Variante 2, Auszonungen: 720 Mio. Fr. / 130 Hektaren ≈ 6 Mio. Fr. pro Hektare
- ¹⁸ gemäss § 48 Abs. 2 lit. a–e PBG
- ¹⁹ Vgl. kantonalen Richtplan, Pte. 3.2.2 und 3.2.3 a
- ²⁰ Art. 5 Abs. 1^{quater} RPG
- ²¹ Art. 5 Abs. 1^{quinquies} lit. b RPG
- ²² Art. 5 Abs. 1^{sexies} RPG
- ²³ Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG
- ²⁴ Art. 5 Abs. 2 RPG
- ²⁵ Art. 3 Abs. 2 lit. a und 3 lit. a^{bis} RPG
- ²⁶ Art. 15 Abs. 2 RPG
- ²⁷ Bundesgerichtsentscheid vom 30. August 2013 zur Nutzungsplanung der Gemeinde Salenstein (BGr 1C_573/2011).
- ²⁸ Müller-Jentsch, D. & Gmünder, M. (2013). Das revidierte Raumplanungsgesetz aus ökonomischer Sicht. In: Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik. 1/2-2013.
- ²⁹ Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG
- ³⁰ Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG
- ³¹ Langfristige Raumentwicklungsstrategie des Kantons Zürich (vom 10. Dezember 2014), Regierungsrat Kanton Zürich.
- ³² Durchschnittswert über zehn Jahre (2006 bis 2015), Quelle: Amt für Raumentwicklung.
- ³³ Müller-Jentsch, D. (2014) Führt die Revision des RPG zu höheren Bodenpreisen? INFORAUM, Ausgabe September 1/2013. Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, VLP-ASPAN (Hrsg.). Bern.
- ³⁴ Gmünder, M. (2013) Die Mehrwertabgabe im revidierten RPG: Funktionsweise und Auswirkungen. Referat anlässlich der Herbsttagung der Schweizerischen Vereinigung kantonaler Grundstücksbewertungsexperten SVKG
- ³⁵ Der Kanton Zürich verfügt über rund 2'700 Hektaren nicht überbaute Bauzonen (Stand 2014). Im Durchschnitt wurden über die letzten zehn Jahre (2006–2015) jährlich rund 16 Hektaren Bauland neu eingezont, was im Verhältnis knapp 0.6% entspricht. Quelle: Amt für Raumentwicklung.
- ³⁶ Das eidgenössische Steuerharmonisierungsgesetz schreibt den Kantonen vor, dass die Kantone oder Gemeinden die Verkaufsgewinne von Grundstücken besteuern müssen.
- ³⁷ Männedorf, Zollikon, Aesch, Küsnacht, Kilchberg, Erlenbach und Herrliberg.
- ³⁸ Art. 5 Abs. 1^{sexies} RPG
- ³⁹ Kopfsteuer, § 187 Abs. 2 StG
- ⁴⁰ §§ 205 ff. StG
- ⁴¹ Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG
- ⁴² Art. 8a Abs. 1 lit. c RPG
- ⁴³ Bühlmann, L. (2014). Städtebauliche Verträge. Raum und Umwelt, Ausgabe September Nr. 5/14. Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, VLP-ASPAN (Hrsg.), Bern.
- ⁴⁴ Faktenblatt Mehrwertabgabe, 2013, Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK.
- ⁴⁵ Art. 5 Abs. 2 RPG
- ⁴⁶ Bühlmann, L. und Perregaux DuPasquier, C. (2013). Rechtliche Möglichkeiten zur Baulandmobilisierung in den Kantonen und Gemeinden, Ausgabe September Nr. 5/13. Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, VLP-ASPAN (Hrsg.), Bern.
- ⁴⁷ Art. 15a RPG
- ⁴⁸ §§ 123 ff. PBG
- ⁴⁹ Dazu werden in einem bestimmten Gebiet die Lage und Dimensionierung von Strassen, Wegen, Werkleitungen sowie die Ausstattung und Ausrüstung mit gemeinschaftlichen Anlagen festgelegt und die Übernahme der Kosten geregelt. Die privaten Grundstücke erfahren in Form und Grösse Änderungen, damit sie erschlossen und überbaubar werden.
- ⁵⁰ Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG

Mehrwertausgleichsgesetz (MAG)

(vom [Datum])

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates
vom [Datum],

beschliesst:

1. Abschnitt: Grundlagen

Gegenstand § 1. Gestützt auf das Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Dezember 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG) regelt dieses Gesetz den Ausgleich von Planungsvorteilen, die durch Planungen im Sinne des RPG entstehen.

§ 1: Das teilrevidierte Raumplanungsgesetz (RPG), das in der Volksabstimmung vom 3. März 2013 angenommen wurde, trat am 1. Mai 2014 in Kraft. Teil der Revision bildet die Erneuerung des bisherigen Gesetzgebungsauftrags über den Ausgleich planungsbedingter Mehr- und Minderwerte (Art. 5 Abs. 1 RPG) sowie die Ergänzung mit Mindestvorgaben (Art. 5 Abs. 1^{bis-1} ^{sexies} RPG). Zur Durchsetzung dieses Auftrags enthalten die Übergangsbestimmungen in Art. 38a RPG eine Frist (Abs. 4) und eine Sanktion (Abs. 5): Die Kantone regeln den angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile innert fünf Jahren nach Inkrafttreten. Nach Ablauf dieser Frist ist die Ausschcheidung neuer Bauzonen unzulässig, solange der betreffende Kanton nicht über einen angemessenen Ausgleich nach den Anforderungen von Art. 5 RPG verfügt. Diese Frist läuft am 30. April 2019 ab.

Für die Regelung des Mehrwertausgleichs ist ein neues, eigenes Gesetz vorgesehen. Insgesamt sind die Regelungsgegenstände des Mehrwertausgleichs derart eigenständiger Natur, dass sie sich aus terminologischen und gesetzessystematischen Gründen nicht für eine Einfügung ins Planungs- und Baugesetz (PBG) eignen. Beim Mehrwertausgleich handelt es sich um eine Abgabe. Für Abgaben gilt, dass deren Gegenstand und die Bemessung sowie der Kreis der Abgabepflichtigen einer formellgesetzlichen Grundlage bedürfen. Zu deren Regelungen sind Begriffe notwendig, die im PBG bis jetzt nicht verwendet wurden. Da die durch den Kanton erhobenen Mehrwertabgaben für Einzonungen in einen Fonds fliessen sollen (vgl. § 14), ist auch für dessen Einführung eine gesetzliche Grundlage nötig. Zur Gewährleistung des Rechtsschutzes beim Vollzug des Mehrwertausgleichs sind sodann differenzierte Regelungen für die verschiedenen Anfechtungsobjekte (Festsetzung und Bezug der kantonalen Mehrwertabgabe [§§ 7 und 12] sowie Entscheidung betreffend Beiträge aus dem Fonds [§ 16] sowie Rechtsschutz bei vertraglicher Regelung [§ 18]) erforderlich, die gegen eine direkte und

umfassende Anwendung der Rechtsschutzbestimmungen in § 329 ff. PBG sprechen.

Durch Planungsmassnahmen (zum Begriff vgl. § 2 lit. a) der öffentlichen Planung (zu Pflicht und Umfang vgl. §§ 8 und 9 PBG) entstehen, gewissermassen als Nebenfolgen, für Private zwangsläufig Vor- und Nachteile. Bei positiver Wirkung spricht man von planungsbedingten Vorteilen oder kurz von Planungsvorteilen; bei negativer Wirkung von planungsbedingten Nachteilen. Gegenstand dieses Gesetzes sind Planungsvorteile und zwar insoweit, als ihnen ein ökonomischer Wert zukommt und sie als Folge der Planungsmassnahme einem Grundstück anwachsen; planungsbedingte Nachteile spielen nur bei der Mittelverwendung der Mehrwertgleichserträge eine Rolle (vgl. § 16). Bezüglich der Entschädigung planungsbedingter Nachteile sei im Übrigen auf die langjährige, ausdifferenzierte Rechtsprechung des Bundesgerichts verwiesen.

Begriffe § 2. In diesem Gesetz bedeuten:

- a. *Planungsmassnahmen*: Planungen im Sinne des RPG
- b. *Einzonung*: die Ausscheidung einer neuen Bauzone im Sinne von § 48 oder die Festsetzung eines Gestaltungsplans im Sinne von § 84 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes (PBG)
- c. *Aufzonung*: die Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten in einer Bauzone durch eine Planungsmassnahme
- d. *Umzonung*: die Zuweisung einer Bauzone zu einer anderen Bauzonenart
- e. *Auszonung*: die Zuweisung einer Bauzone zu einer Nichtbauzone

§ 2: *Planungsmassnahmen*: Nicht jede Planung führt zu Planungsvorteilen. Gemeint sind Planungen im Sinne des RPG, und zwar solche, welche auf Stufe der Nutzungsplanung und somit grundeigentümergebunden die Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks („Ausübung der zulässigen Bodennutzung“ im Sinne von Art. 14 Abs. 1 RPG und § 1 PBG) festlegen.

Einzonung: Mit Einzonung ist das gemeint, was der Bundesgesetzgeber mit neuer und dauerhafter Zuweisung von Boden zu einer Bauzone umschreibt (vgl. Art. 5 Abs. 1^{bis} Satz 3 RPG). Als Bauzonen sind alle Bauzonenarten gemäss § 48 Abs. 2 PBG zu verstehen. Diesen gleichgestellt werden die Geltungsbereiche kantonalen Gestaltungspläne im Sinne von § 84 Abs. 2 PBG, soweit mit diesen ausserhalb von Bauzonen die Bebauung ermöglicht wird.

Aufzonung: Als Aufzonung wird in diesem Gesetz jede Planungsmassnahme verstanden, welche – unter Beibehaltung der bisherigen Bauzonenart – zu einer Verbesserung der Nutzungsmöglichkeit eines Grundstücks führt. Dabei wird sich in der Regel die Ausnützung (§ 251 PBG) verbessern. Das ist beispielsweise der Fall, wenn in einer Wohnzone mit bisher drei zulässigen Geschossen nunmehr fünfgeschossige Bauten erlaubt sind. Die Verbesserung der Nutzungsmöglichkeit kann somit Folge einer Sondernutzungsplanung (Gestaltungsplan) oder der Festsetzung von Sonderbauvorschriften sein. Die verbesserte Nutzungsmöglichkeit eines Grundstücks muss jedoch Folge einer Planungsmassnahme (Auf- oder Umzonung) sein; bessere Nutzungsmöglichkeiten als Folge einer Ausnahmebewilligung oder einer verbesserten Erschliessung werden von dieser Regelung nicht erfasst.

Umzonung: Bei einer Umzonung wird eine Grundstück einer anderen Bauzonenart zugewiesen. Dabei kann sich die Ausnützung und/oder die Nutzweise (§ 253 PBG) verändern.

Auszonung: Bei der Auszonung wird ein bisher in einer Bauzone liegendes Grundstück einer Nichtbauzone (Landwirtschaftszone [§ 36 PBG], überkommunale oder kommunale Freihalte-

zone [§§ 39 und 61 PBG] und kommunale Erholungszone [§ 61 PBG]) zugewiesen. Durch diese Begriffsbestimmung sind auch Tatbestände erfasst, welche enteignungsrechtlich eine entschädigungslos hinzunehmende Eigentumsbeschränkung darstellen. Aus dem Fonds können somit auch Beiträge an Planungsbeiträge geleistet werden (vgl. § 16 Abs. 1 lit. a), welche enteignungsrechtlich keine materielle Enteignung darstellen. Somit kommt der in diesem Zusammenhang sonst in ausschliessendem Sinne bedeutsamen Unterscheidung zwischen entschädigungspflichtiger Auszonung und entschädigungsloser Nichteinzonung lediglich die Bedeutung eines Bemessungskriteriums zu (vgl. § 16 Abs. 5).

2. Abschnitt:

Der kantonale Mehrwertausgleich

§ 3. ¹ Der Kanton vollzieht den Mehrwertausgleich in der Form einer Mehrwertabgabe auf Planungsvorteile, die entstehen durch:

- a. Einzonung
- b. Umzonung einer Zone für öffentliche Bauten
- c. Auf- und Umzonungen der übrigen Bauzonen

² Auf Planungsvorteile, die durch die Festsetzung von Gestaltungsplänen im Sinne von § 44a PBG entstehen, wird keine Mehrwertabgabe erhoben.

§ 3 Abs. 1: Die neue bundesrechtliche Mindestvorgabe schreibt die Abgabenerhebung nur für jene Fälle vor, bei denen Land, das bisher ausserhalb der Bauzonen lag, neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesen wird. In diesem Sinne wird durch den Kanton gemäss erstem Abgabetatbestand (lit. a) eine Mehrwertabgabe für Planungsvorteile erhoben, die durch Einzonungen (zum Begriff vgl. § 2 lit. b) entstehen.

Gemäss zweitem Abgabetatbestand (lit. b) erhebt der Kanton auch dann eine Mehrwertabgabe, wenn eine Zone für öffentliche Bauten in einen anderen Bauzonentyp gemäss § 48 Abs. 2 lit. a–e PBG umgezont (zum Begriff vgl. § 2 lit. d) wird. Dieser Abgabetatbestand trägt der Sonderstellung Rechnung, welche die Zonen für öffentliche Bauten einnehmen. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass Gemeinden bestehende Zonen für öffentliche Bauten, für die zum Teil das Privileg einer Durchstossung (vgl. dazu kantonaler Richtplan, Pte. 3.2.2 und 3.2.3.a) in Anspruch genommen wurde, in einen anderen Bauzonentyp überführen und hernach für die Erfüllung ihrer Aufgaben das Landwirtschaftsgebiet erneut durchstossen wollen. Zudem dürfte bei der erstmaligen Ausscheidung von neuen Zonen für öffentliche Bauten, die vom Begriff der Einzonung ebenfalls erfasst werden und damit der Mehrwertabgabepflicht unterliegen (§ 2 lit. b in Verbindung mit § 3 Abs. 1 lit. a), regelmässig keine oder nur geringe Abgaben anfallen. Denn mit der Zuweisung in die Zone für öffentliche Bauten wird ein Grundstück dem Liegenschaftsmarkt und den Wertinflüssen von Angebot und Nachfrage praktisch entzogen. Die Nutzungsmöglichkeiten werden auf die zonengemässe Zweckbestimmung beschränkt. Daraus ergeben sich für die Preisbestimmung besondere Verhältnisse. Der Verkehrswert ist nur schwer bestimmbar und wird deshalb wohl in der Regel tief angesetzt. Die eigentliche Wertsteigerung erfährt das Grundstück, wenn es von einer Zone für öffentliche Bauten in eine Bauzone mit erweiterten Nutzungsmöglichkeiten umgezont wird.

Der dritte Abgabetatbestand (lit. c) schliesslich statuiert auch für Auf- und Umzonungen (zu den Begriffen vgl. § 2 lit. c und d) eine kantonale Mehrwertabgabe. Diese Planungsmassnahmen stehen regelmässig im Zusammenhang mit der angestrebten Siedlungsentwicklung nach innen (vgl. Art. 1 Abs. 2 Bst. a^{bis} RPG). Die Bereitstellung von zusätzlichen baulichen Nut-

zungsmöglichkeiten ist regelmässig mit Kosten für Massnahmen der Raumplanung verschiedenster Art verbunden. Mit einer Mehrwertabgabe bei Auf- und Umzonungen können finanzielle Mittel zur Deckung dieser Kosten gewonnen werden.

Darüber hinausgehende Ausgleichsregelungen liegen in der Zuständigkeit der Gemeinden (§ 17).

Abs. 2: In den Beratungen durch die eidgenössischen Räten wurde auch die Frage aufgeworfen, ob die Mehrwertabgabe für den Materialabbau bzw. die Ausscheidung von Abbauzonen ebenfalls geschuldet sei. Eine Mehrheit der Räte wollte dies ausschliessen und präzisiertere Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG deshalb dahingehend, dass die Mehrwertabgabe von Bundesrechts wegen nur dann geschuldet ist, wenn Grundstücke „dauerhaft“ einer Bauzone zugewiesen werden, was beim Materialabbau in der Regel nicht der Fall ist, da das Gebiet nach erfolgtem Abbau rekultiviert und einer Nichtbauzone zugewiesen wird. Lehre und Rechtsprechung qualifizieren Abbauzonen ausserhalb der Bauzonen grundsätzlich als Nichtbauzonen. In diesem Sinne stellt Abs. 2 klar, dass bei der Festsetzung von kantonalen Gestaltungsplänen für Materialgewinnung und Materialablagerung (§ 44a PBG) keine Mehrwertabgabe erhoben wird.

Entstehung und Bemessung des Mehrwerts
§ 4. ¹ Der Mehrwert entspricht der Differenz zwischen den Verkehrswerten eines Grundstücks ohne und mit Planungsmassnahme.

² Massgeblich für die Entstehung der Mehrwertabgabebeforderung und die Bemessung des Mehrwerts ist der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme.

³ Der bei einer Einzonung entstandene Mehrwert ist um den Betrag zu kürzen, der innert drei Jahren zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird.

S 4 Abs. 1: Der Mehrwert, auf dem die Abgabe erhoben wird, entspricht dem Verkehrswert des betroffenen Grundstücks ohne und mit Planungsmassnahme. Die Regelung stellt bewusst nicht auf einen Vorher-Nachher-Vergleich ab, um so das Problem preisstiegender Erwartungen im Vorfeld einer Planungsmassnahme auszuklammern.

Der Verkehrswert im vorliegenden Sinn ist nicht eine mathematisch exakt bestimmbare Grösse, sondern in der Regel ein Schätz- oder Vergleichswert (BGE 128 I 240 E. 3.2.1 S. 249). Als Verkehrswert gilt der objektive Marktwert eines Vermögensobjektes. Dieser entspricht dem Preis, der bei einer Veräusserung im gewöhnlichen Geschäftsverkehr mutmasslich zu erzielen ist, den also eine unbefangene Käuferschaft bzw. ein fernstehender Dritter unter normalen Umständen zu zahlen bereit wäre (vgl. BGE 128 I 240 E. 3.1.2 S. 248; Urteil BG 2C_504/2009 vom 15. April 2010 E. 3.3)

Abs. 2: An das Inkrafttreten der Planungsmassnahme, welche den Mehrwert schafft, knüpfen zwei Regelungselemente an. Zum einen ist der Tag des Inkrafttretens massgeblich für die Bewertung des Verkehrswerts unter Berücksichtigung der Planungsmassnahme. Zum andern entsteht zu diesem Zeitpunkt die Mehrwertabgabebeforderung.

Abs. 3: Im Rahmen der Beratung kam das eidgenössischen Parlament den Landwirtinnen und Landwirten in Bezug auf die Erstellung neuer Bauten als Folge von Neueinzonungen entgegen und fügte Art. 5 Abs. 1^{quater} RPG ein, wonach der bei der Einzonung von Landwirtschaftsland errechnete Planungsvorteil um den Betrag gekürzt wird, der *innert angemessener*

Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute für die Selbstbewirtschaftung erforderlich ist. Die Abgabe wird somit auf dem nach Abzug der Kosten für die Ersatzbaute verbleibenden Mehrwert berechnet. Bei der Beschaffung geht es um den Bau oder Erwerb von landwirtschaftlichen Ersatzbauten, die wegen der Überbauung des eingezonten Landes nötig sind; jedoch nur von solchen, die den bundesrechtlichen Vorschriften über das Bauen ausserhalb der Bauzonen entsprechen.

Auf kantonaler Ebene gilt es nur noch die Frist für die Beschaffung der Ersatzbaute zu präzisieren. Als angemessen wird eine dreijährige Frist angesehen. Die dreijährige Frist beginnt mit der rechtskräftigen Einzonung zu laufen und endet im Falle der Beschaffung durch Neubau mit dem Baubeginn (vgl. §§ 322 und 326 PBG), im Falle des Erwerbs mit Besitzesantritt.

§ 5 Abs. 1: Zur Erfüllung der Verwendungszwecke ist der Abgabesatz für die Abgabebetriebe gemäss § 3 Abs. 1 lit. a und b beim bundesrechtlichen Minimum von 20 % anzusetzen. Erste Schätzungen zeigen, dass dies für die Leistung der zu erwartenden Entschädigungen bei Auszonungen ausreichen wird. Der moderate Abgabesatz von 5 % für den Abgabestand gemäss § 3 Abs. 1 lit. c ermöglicht Erträge, mit denen darüber hinaus auch Massnahmen im kantonalen Interesse finanziert werden können (vgl. § 16 Abs. 1 lit. b).

Höhe der Abgabe § 5. ¹ Die Höhe der Mehrwertabgabe beträgt:

- a. 20 % des Mehrwerts bei Einzonung und bei Umzonung einer Zone für öffentliche Bauten,
- b. 5 % des Mehrwerts bei Auf- und Umzonungen der übrigen Bauzonen.

² Beträgt der Mehrwert weniger als Fr. 30 000, wird keine Abgabe erhoben. Für mehrere wirtschaftlich oder rechtlich zusammengehörende Grundstücke gilt die Grenze für die Abgabebhebung insgesamt.

Abs. 2: Der Wortlaut von Art. 5 Abs. 1 ^{quinquies} RPG stellt es den Kantonen frei, ob sie einen entsprechenden Freibetrag festlegen wollen. Mit Blick auf das Verhältnismässigkeitsprinzip sowie auf Art. 5 Abs. 1 RPG, wonach nur erhebliche Vorteile auszugleichen sind, ist ein solcher Betrag festzulegen. In der ursprünglichen Fassung des Ständerates wurden die Kantone angehalten, nur Einzonungsmehrwerte von mehr als Fr. 30 000 der Abgabe zu unterstellen.

Dieser Wert, der als angemessen erscheint, wird in dieser Bestimmung gesetzlich verankert. Um Umgehungen der Mehrwertabgabe durch Parzellierung zu vereiteln, sind wirtschaftlich oder rechtlich zusammengehörende Grundstücke zusammen zu betrachten. Sofern die Summe der einzelnen Mehrwerte Fr. 30 000 oder mehr beträgt, wird die Abgabe erhoben. Das ist z.B. der Fall, wenn mehrere eingezonte Grundstücke der gleichen natürlichen oder juristischen Person gehören oder wenn Grundstücken im Mit- oder Gesamteigentum stehen.

Abgabepflicht § 6. ¹ Abgabepflichtig ist die Grundstückeigentümerin oder der Grundstückeigentümer zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme.

² Bei einem Eigentumswechsel vor Fälligkeit der Mehrwertabgabe, welcher die Fälligkeit nicht auslöst, geht die Abgabepflicht auf die Rechtsnachfolgenden über. Sie haften solidarisch für die Mehrwertabgabe bis zum Wert des empfangenen Grundstückteils.

§ 6: Abgabepflichtig ist grundsätzlich die natürliche oder juristische Person, die im Zeitpunkt der Entstehung der Mehrwertabgabe Eigentum am fraglichen Grundstück hat. Miteigentümer, Ehepartner, eingetragenen Partnerinnen oder Partner und minderjährige Kinder sind je selbständig abgabepflichtig. Bei Gesamthandsverhältnissen ist die Gesamtheit der gesamthänderisch verbundenen Personen abgabepflichtig.

Zwischen der Entstehung der Mehrwertabgabe im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme und ihrer Fälligkeit bei Überbauung oder Veräusserung des Grundstücks (vgl. § 10) kann ein längerer Zeitraum liegen. Bei einem Eigentumswechsel in diesem Zeitraum, bei welchem die Fälligkeit nicht eintritt (Erbgang, Erbvorzug, Schenkung, vgl. § 10 Abs. 3), geht die Abgabepflicht auf die neuen Eigentümer des Grundstücks über. Ist die Fälligkeit der

³ Stirbt die oder der Abgabepflichtige nach Eintritt der Fälligkeit der Mehrwertabgabe, treten die Erben in ihre oder seine Rechte und Pflichten ein. Sie haften solidarisch für die von der Erblasserin oder vom Erblasser geschuldete Abgabe bis zur Höhe ihrer Erbteile, einschliesslich der Vorempfänge.

Mehrwertabgabe jedoch bereits eingetreten, gehen bei Versterben der oder des Abgabepflichtigen die Rechte und Pflichten aus der Abgabe auf die Erben über.

Festsetzung § 7. ¹ Die Mehrwertabgabe wird nach dem Inkrafttreten der Planungsmassnahme durch die zuständige Direktion mittels anfechtbarer Verfügung festgesetzt.

² Die rechtskräftig festgesetzte Mehrwertabgabe wird im Grundbuch angemerket.

§ 7: Von der Entstehung der Mehrwertabgabe bis zu ihrer Fälligkeit (bei Überbauung oder Veräusserung des Grundstücks, vgl. § 10) können mehrere Jahre oder sogar Jahrzehnte vergehen. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist daher die Höhe der Mehrwertabgabe zeitnah nach ihrer Entstehung, d.h. nach Inkrafttreten der Planungsmassnahme, durch eine anfechtbare Verfügung festzusetzen und nach Eintritt der Rechtskraft im Grundbuch anzumerken. *Zuständigkeit:* Gemäss geltendem Anhang 1 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR, LS 172.11) kann der Vollzug des Mehrwertausgleichs und die diesbezüglich Aufsicht dem Bereich „Raumplanung“ (Ziff. 11) der Baudirektion zugeordnet werden. Eine abweichende Regelung bedürfte einer ausdrücklichen Nennung im Zuständigkeitsbereich einer anderen Direktion. Für die Bemessung des Mehrwerts werden nicht die Schätzungskommissionen in Abtretungsstreitigkeiten zum Einsatz kommen; diese sind für formelle und materielle Enteignungen zuständig.

Für den *Rechtsschutz* gegen die Festsetzungsverfügung ist der Rekurs ans Baurekursgericht vorgesehen (§ 21), da über planungsrechtliche Fragen wie das Vorliegen einer Ein- oder Umzonung oder den Mehrwert von Grundstücken aufgrund von Planungsmassnahmen entschieden wird. Gegen den Entscheid des Baurekursgerichts ist eine Beschwerde der Abgabepflichtigen und der zuständigen Direktion (Behördenbeschwerde, § 22) ans Verwaltungsgericht möglich. Die Einzelheiten der Festsetzung wie die Bestimmung des Mehrwerts, das Verfahren sowie die Organisation sollen in einer Verordnung des Regierungsrates geregelt werden. Ansonsten richtet sich das Verfahren für die Festsetzung der Mehrwertabgabe und vor den Rechtsmittelinstanzen nach dem Verwaltungsverfahrensrecht (VRG, LS 175.2).

Teuerung § 8. Die Mehrwertabgabe unterliegt bis zur Fälligkeit der Anpassung an die Teuerung. Diese wird nach dem Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) bestimmt.

§ 8: Da zwischen Festsetzung und Fälligkeit ein langer Zeitraum liegen kann, ist die Abgabe an die Teuerung anzupassen. Zur Bestimmung der Teuerung ist der Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) geeignet. Dieser misst die Preisentwicklung der für die privaten Haushalte bedeutsamen Waren und Dienstleistungen. Die Anwendungen des Landesindexes und damit die an ihn gestellten Anforderungen sind äusserst vielfältig. Das Spektrum der Indexanwendungen reicht von der Beurteilung der Wirtschaftslage im Zusammenhang mit der Geldpolitik oder der internationalen Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes über die Indexierung von Löhnen, Renten und anderen Geldwerten bis hin zur Teuerungsberichtigung beispielsweise zur Ermittlung des realen Wirtschaftswachstums und der realen Lohn- oder Umsatzentwicklung. Baubezogene Indizes wie z.B. der Baupreisindex oder der Baukostenindex (z.B. der PKI des

SBV) scheinen weniger geeignet. Der Baupreisindex beobachtet die Entwicklung der Verkaufspreise, die ein Bauunternehmen auf dem Markt effektiv für seine Bauleistung erhält. Er widerspiegelt somit die konjunkturbedingten Bewegungen von Angebot und Nachfrage sowie der Produktivitätsgewinne. Im Gegensatz dazu verfolgt der Baukostenindex die Entwicklung der bei der Produktion einer Bauleistung anfallenden Kosten und enthält keine Gewinne oder Verluste. Er widerspiegelt somit die effektiven Bewegungen der Kosten der Bauunternehmen.

Pfandrecht § 9. Für die Mehrwertabgabe steht dem Kanton an den bezüglichen Grundstücken ein gesetzliches Pfandrecht gemäss § 194 lit. h EG ZGB zu.

§ 9: Dieses unmittelbare gesetzliche Pfandrecht ist mit einer Nebenänderung ins Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB) aufzunehmen. Im Kanton Zürich sind die §§ 194 ff. EG ZGB massgebend. Die Wirksamkeit dieser Pfandrechte richtet sich nach dem Zeitpunkt der Entstehung der Forderung. Sie gehen allen übrigen Pfandrechten vor (§ 196 EG ZGB).

Fälligkeit § 10.¹ Die Mehrwertabgabe wird mit der Überbauung oder der Veräusserung des Grundstücks fällig (Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG).

§ 10 Abs. 1: Nach der bundesrechtlichen Vorgabe von Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG wird der Auslöser gleich durch die Mehrwertabgabe bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig. Die Begriffe der Überbauung und der Veräusserung werden mit dieser Bestimmung konkretisiert.

² Bei Überbauung tritt die Fälligkeit der Mehrwertabgabe mit der Bauvollendung ein.

Abs. 2: Die Überbauung eines Grundstücks, welche die Fälligkeit der Mehrwertabgabe auslöst, ist mit der Bauvollendung der Baute abgeschlossen. Der Überbauung gleichzustellen ist auch die Realisierung zusätzlicher Geschossflächen, die durch eine Aufzonung ermöglicht werden, oder die Realisierung verbesserter Nutzungsmöglichkeiten, die sich durch eine Umzonung ergeben.

³ Bei der Veräusserung tritt die Fälligkeit der Mehrwertabgabe mit dem Übergang des Eigentums auf den neuen Rechtsträger ein. Die Fälligkeit tritt nicht ein bei Eigentumswechsel durch Erbgang (Erbfolge, Erbteilung, Vermächtnis), Erbvorbezug oder Schenkung.

Abs. 3: Bei einer Veräusserung bzw. Handänderung tritt die Fälligkeit im Zeitpunkt des Übergangs des Eigentums oder der eigentumsähnlichen Befugnisse vom bisherigen Rechtsträger auf den neuen Rechtsträger ein. Zu den Veräusserungen gehören die zivilrechtlichen Handänderungen an Grundstücken wie Kauf, Tausch, Landumlegung, Zwangsvollstreckung, Enteignung, Sacheinlage, Realteilung oder richterliches Urteil. Die Fälligkeit der Mehrwertabgabe tritt hier mit dem zivilrechtlichen Übergang des Eigentums ein, d.h. mit dem Grundbucheintrag bzw. Tagebucheintrag beim Kauf oder der Sacheinlage, mit dem Zuschlag bei der Zwangsvollstreckung oder im Zeitpunkt des richterlichen Urteils. Bei Eigentumswechseln durch Erbgang (Erbfolge, Erbteilung, Vermächtnis), Erbvorbezug oder Schenkung tritt gemäss § 10 Abs. 3 Satz 2 die Fälligkeit der Mehrwertabgabe nicht ein, da diese Vorgänge unentgeltlich oder teilweise unentgeltlich erfolgen und der Mehrwert in der Regel nicht realisiert wird.

⁴ Bei Veräusserung eines Teils des Grundstücks wird die Mehrwertabgabe anteilig fällig.

Abs. 4: Sofern nur ein Teil des Grundstücks veräussert wird, wird die Mehrwertabgabe nur anteilig im Verhältnis der jeweiligen Wertquoten fällig. Bei Überbauung wird hingegen die gesamte Mehrwertabgabe fällig.

Vernehmlassungsentwurf; Stand 25. Mai 2016

Erläuterungen

Meldepflicht § 11. ¹ Die örtliche Baubehörde teilt der zuständigen Direktion die Bauvollendung mit.

² Die Notariate und Grundbuchämter melden der zuständigen Direktion unentgeltlich jede öffentliche Beurkundung eines auf die Übereignung eines Grundstücks gerichteten Vertrags und jede Handänderung, sofern eine festgesetzte Mehrwertabgabe angemerkt ist.

Bezug § 12. ¹ Die zuständige Direktion stellt nach Eintritt der Fälligkeit der Mehrwertabgabe Rechnung mittels anfechtbarer Verfügung.

² Die Mehrwertabgabe ist ab Fälligkeit zu verzinsen (Ausgleichszins). Der Regierungsrat regelt den Zinssatz in einer Verordnung.

³ Die Zahlungsfrist beträgt 30 Tage ab Rechnungsstellung. Mahnung und Verzugszins richten sich nach § 29a Abs. 2 VRG.

Verjährung § 13. Die Abgabebeforderung verjährt 15 Jahre nach Ablauf des Jahres, in dem die Mehrwertabgabe fällig wurde.

Mehrwertausgleichsfonds a. Äufnung und Zweck § 14. ¹ Die Erträge aus dem kantonalen Mehrwertausgleich fliessen in den kantonalen Mehrwertausgleichsfonds.

² Der Verwendungszweck der Mittel richtet sich nach Art. 5 Abs. 1^{er} RPG.

§ 11 Abs. 1: Für den Vollzug ist unerlässlich, dass die zuständige Direktion über die Vorgänge informiert wird, welche Fälligkeit der Mehrwertabgabe auslösen. Die Bauvollendung ist gemäss § 327 Abs. 1 PBG der örtlichen Baubehörde anzuzeigen (Meldepflicht der Bauherrschaft). Diese Meldung liegt der örtlichen Baubehörde also ohnehin vor und kann der zuständigen Direktion direkt weitergeleitet werden. Es entsteht nur wenig zusätzlicher Aufwand.

Abs. 2: Für den Veräusserungsfall ist ebenfalls sicherzustellen, dass die Direktion von den die Fälligkeit auslösenden Vorgängen erfährt. Die Notariate und Grundbuchämter haben deshalb eine entsprechende Mitteilungspflicht. Für diese Mitteilung können keine Gebühren erhoben werden.

§ 12: Bei Fälligkeit ist die Mehrwertabgabe zu beziehen. Dies erfolgt durch Rechnungsstellung durch die zuständige Direktion. Gegen die Rechnungsstellung sollen Rechtsmittel möglich sein (Rekurs ans Baurekursgericht und Beschwerde ans Verwaltungsgericht, vgl. § 21), da in der Rechnungsstellungsverfügung nicht nur über bezugsrechtliche Fragen, sondern auch über materiel-rechtliche Fragen wie das Vorliegen einer Überbauung oder einer Veräusserung zu entscheiden ist.

Zwischen Fälligkeit und endgültiger Rechnungsstellung kann, z.B. aufgrund von Rechtsmittelverfahren, ein längerer Zeitraum liegen. Für die Mehrwertabgabe soll daher ab Fälligkeit bis Bezahlung bzw. Rechnungsstellung ein Zins (Ausgleichszins) erhoben werden. Der Ausgleichszins ist durch den Regierungsrat festzulegen. Für verspätete Zahlungen nach der 30-tägigen Zahlungsfrist ab Zustellung der Rechnung ist nach erfolgter Mahnung ein Verzugszins von 5% geschuldet (§ 29a Abs. 2 VRG).

§ 13: Die Mehrwertabgabebeforderung verjährt mit einer absoluten Verjährungsfrist von 15 Jahren nach Ablauf des Jahres, in dem die Abgabe fällig wurde.

§ 14: Mit dieser Bestimmung wird die rechtliche Grundlage für die Einrichtung eines kantonalen Fonds gelegt. Fonds sind zweckgebundene Mittel zur Sicherstellung der Finanzierung bestimmter öffentlicher Aufgaben (§ 32 Abs. 1 Gesetz über Controlling und Rechnungslegung [CRG]). Durch den Kanton in Rechnung gestellte Mehrwertabgaben werden nach ihrer Bezahlung dem kantonalen Mehrwertausgleichsfonds gutgeschrieben.

Gleichzeitig wird festgehalten, dass sich der Verwendungszweck auf die bundesrechtlichen Vorgaben beschränkt. Die Mittel aus dem Fonds können also ausschliesslich für Massnahmen gemäss Art. 5 Abs. 1^{er} RPG verwendet werden (vgl. dazu § 16). Im Übrigen gelten für den Fonds die §§ 31–33 CRG. So sind insbesondere Vorschüsse nur zulässig, wenn die zweckgebundenen Erträge die Aufwände vorübergehend nicht decken (§ 32 Abs. 1 CRG).

b. Verwaltung § 15. Der Fonds wird von der für die Raumplanung zuständigen Direktion verwaltet.

§ 15: Da sich die Fondsverwaltung nicht auf finanzielle bzw. finanztechnische Fragen beschränkt, sondern damit auch die Bearbeitung von Beitragsgesuchen verbunden ist, die regelmässig einen raumplanerischen Bezug aufweisen, liegt die Zuständigkeit für den Fonds auch bei der für die Raumplanung zuständigen Direktion und zwar auch dann, wenn für die Durchführung des Mehrwertausgleichs eine andere Direktion als zuständig bezeichnet werden sollte (vgl. die Erläuterungen zu § 7).

c. Verwendung § 16.¹ Aus dem Fonds können auf Antrag Beiträge der Fondsmittel geleistet werden an:

§ 16 Abs. 1: Die Erträge aus der Mehrwertabgabe sind in erster Linie für Beiträge an Entschädigungen für Auszonungen vorgesehen. Sodann und nach Massgabe der vorhandenen Fondsmittel können Massnahmen nach Art. 3 RPG mit Beiträgen unterstützt werden. Dazu gehören beispielsweise Steigerung der Siedlungsqualität sowie Erhalt und Aufwertung von Erholungsflächen. Der Anwendungsbereich ist jedoch viel breiter.

- a. Entschädigungen für Auszonungen
- b. kantonale Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3 RPG

Abs. 2: Mittel aus dem Mehrwertausgleichfonds können nur subsidiär zu anderen Beiträgen von Bund und Kanton in Anspruch genommen werden. Das ist insbesondere bei der Finanzierung von Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3 RPG von Bedeutung, bei denen regelmässig auch andere Finanzierungsquellen zur Verfügung stehen.

² Die Beiträge werden ausgerichtet, soweit die Aufwendungen nicht durch Beiträge des Bundes oder des Kantons gedeckt sind.

³ Zum Antrag sind die Gemeinden und der Kanton berechtigt.

Abs. 3: Beiträge aus dem Fonds können von den politischen Gemeinden beantragt werden, die Auszonungen vornehmen und die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern abgelten bzw. mit deren Entschädigungsbegehren rechnen müssen. Die vorgängige Durchführung eines streitigen Verfahrens betreffend materielle Enteignung ist jedoch nicht Voraussetzung. Sinnvollerweise wird das Gesuch im Rahmen der Vorprüfung gemäss § 87a PBG eingereicht. So kann dieses frühzeitig geprüft werden.

⁴ Über die Anträge entscheidet die für die Raumplanung zuständige Direktion.

⁵ Die Beitragshöhe bei Auszonungen richtet sich nach Lage und Erschliessungsgrad der betroffenen Grundstücke. Die Verordnung regelt die Einzelheiten.

Antragsberechtigt sind sodann die Direktionen des Regierungsrats bzw. deren Verwaltungseinheiten, die mit Aufgaben betraut sind, deren Erfüllung auch Massnahmen im Sinne von § 16 Abs. 1 lit. b umfassen können.

⁶ Im Übrigen gelten die Bestimmungen des Staatsbeitragsgesetzes.

Abs. 4: Die Anträge werden von der für die Fondsverwaltung zuständigen Verwaltungsstelle bearbeitet. Die Kompetenz für die Ausgabenbewilligung liegt abweichend von §§ 34 ff. CRG bei der Direktion, die für die Raumplanung zuständig ist. Delegationen werden in der Verordnung geregelt.

Abs. 5: Für die Bemessung der Beiträge bei Auszonungen ist entscheidend, wo das auszonzonte Grundstück liegt und wie gut es bereits erschlossen ist. So wird bei der Auszonung eines peripher gelegenen, lediglich grob erschlossenen Grundstücks ein kleinerer Beitrag geleistet als bei der Auszonung eines zentrumsnahen und fein erschlossenen Grundstücks. Die weiteren Einzelheiten werden in der Verordnung geregelt.

Abs. 6: Bei Beiträgen aus dem Mehrwertausgleichsfonds handelt es sich um Staatsbeiträge

im Sinne von § 1 Abs. 1 in Verbindung mit § 3 des Staatsbeitragsgesetzes (LS 132.2) und somit um Subventionen. Ergänzend anwendbar sind deshalb die Bestimmungen des Staatsbeitragsgesetzes sowie diejenigen der ausführenden Verordnung (Staatsbeitragsverordnung [StBV], LS 132.21); dies gilt insbesondere für die Bestimmung über die Bemessung, das Verfahren sowie die Sicherung. So kann die Zusage mit den erforderlichen Auflagen und Bedingungen zur bestimmungsgemässen Verwendung des Staatsbeitrags verbunden werden (vgl. § 10 Abs. 2 lit. c Staatsbeitragsgesetz). Bei Beiträgen an Auszonungen kann z.B. die Auflage in die Zusicherungen aufgenommen werden, die Beiträge in bestimmter Höhe an die betroffene Eigentümerschaft auszus zahlen. Je eher die Auszonung eine materielle Enteignung bewirkt, desto höher wird der an die Eigentümerschaft auszus zahlende Beitrag sein.

3. Abschnitt:

Der kommunale Mehrwertausgleich

Kompetenzen der Gemeinden
 § 17.¹ Die Gemeinden regeln zusätzlich zum kantonalen Mehrwertausgleich den Ausgleich von Planungsvorteilen, die durch Auf- oder Umzonungen entstehen. Ausgenommen sind Umzonungen im Sinne von § 3 Abs. 1 lit. b.

§ 17 Abs. 1: Mit dieser Bestimmung wird den Gemeinden die Kompetenz erteilt, Mehrwerte, die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern als Folge von Auf- oder Umzonungen erwachsen, zusätzlich auszugleichen. Satz 2 von Abs. 1 stellt sicher, dass der Sonderfall einer Umzonung von Zonen für öffentliche Bauten nicht doppelt, d.h. durch den Kanton und die entsprechende Gemeinde, mit einer Mehrwertabgabe belastet wird.

² Sie können dazu in ihrer Bau- und Zonenordnung:

Abs. 2: Eine Gemeinde steht vor der Wahl, eine eigene Mehrwertabgabe in der kommunalen Bau- und Zonenordnung (BZO) einzuführen, wobei der Abgabesatz höchstens 15 % beträgt (lit. a), zusätzlich zur Regelung der Mehrwertabgabe als Alternative den Ausgleich mittels sogenannter städtebaulicher Verträge vorsehen (lit. b) oder ausdrücklich ganz oder teilweise auf den Ausgleich zu verzichten (lit. c). Somit ist auch ein Verzicht dem zuständigen kommunalen Organ vorzulegen. Die Änderungen der BZO im Sinne von Abs. 2 müssen durch die Baudirektion genehmigt werden.

- a. die Erhebung einer Abgabe von höchstens 15 % des Mehrwerts vorsehen
- b. zusätzlich als Alternative den Ausgleich mittels städtebaulicher Verträgen zulassen
- c. den Verzicht auf einen Ausgleich regeln.

³ Sieht eine Gemeinde einen Mehrwertausgleich vor, kommen die Bestimmungen des 2. Abschnittes zur kantonalen Mehrwertabgabe sinngemäss zur Anwendung, soweit die Gemeinde keine abweichenden Regelungen getroffen hat.

Abs. 3: Diese Bestimmung erlaubt es den Gemeinden, die Mehrwertabgabe nicht umfassend regeln zu müssen, da sie auf die entsprechenden Bestimmungen des MAG für die kantonale Mehrwertabgabe bei Einzonungen verweisen können bzw. diese subsidiär zur Anwendung kommen, wenn keine kommunale Regelung vorliegt.

⁴ Planungskosten für private Gestaltungspläne gemäss § 85 PBG können vom ausgleichspflichtigen Mehrwert abgezogen werden.

Abs. 4: Kantonalrechtlich wird vorgegeben, dass die für die Erarbeitung eines privaten Gestaltungsplans nach § 85 PBG anfallenden Kosten für vorbereitende Studienaufträge oder Wettbewerbsverfahren, die Kosten für die Erarbeitung des Gestaltungsplans etc. vom ausgleichspflichtigen Mehrwert in Abzug gebracht werden können.

Städtebauliche Verträge
 § 18.¹ Städtebauliche Verträge regeln Rechte und Pflichten von Bauherrschaft und zuständigem Gemeinwesen im Zusammenhang mit der Verwirkli-

§ 18: Die Rechtsprechung gewährte schon bisher einen gewissen Spielraum für vertragliche Regelungen zum Ausgleich von Planungsmehrwerten. So lässt das Bundesgericht öffentlich-rechtliche Verträge mit Privaten zu, wenn das Gesetz solche Handlungsspielräume ausdrück-

chung eines Bauvorhabens. Gegenstand solcher Verträge können insbesondere sein:

- a. die Beteiligung an der Infrastruktur, insbesondere an der Förderung des öffentlichen Verkehrs und der Zugänglichkeit zu den Haltepunkten
- b. Beteiligung an der Gestaltung des öffentlichen Raums, insbesondere die Erstellung und Gestaltung von Parks, Plätzen und anderen öffentlich zugänglichen Freiräumen, Grünanlagen und Erholungseinrichtungen
- c. Beteiligung an öffentliche Einrichtungen von kommunaler Bedeutung für Soziales, Gesundheit und Bildung
- d. der Abtausch oder die Abtretung von Grundstücken oder Grundstücksteilen, die Einräumung von Bau- oder Nutzungsrechten für Bauten und Anlagen im öffentlichen Interesse
- e. die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum im Sinne von § 49b PBG

² In den Vertrag aufgenommen werden kann überdies:

- a. die Verpflichtung zur Überbauung innerhalb einer bestimmten Frist
- b. die Vereinbarung eines Kaufrechts zugunsten des Gemeinwesens im Fall der Nichtüberbauung

³ Städtebauliche Verträge sind zusammen mit der Planungsmassnahme gemäss § 7 Abs. 2 PBG öffentlich aufzulegen. Vorbehalten bleiben entgegenstehende öffentliche oder private Interessen im Sinne von § 23 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz.

⁴ Die Verträge bedürfen zu ihrer Verbindlichkeit der Genehmigung durch die kommunale Exekutive. Die Genehmigung ist anfechtbar.

lich vorsieht, wenn es dafür Raum lässt oder sie nicht ausdrücklich ausschliesst. Die Verträge müssen der Zielsetzung des Gesetzes entsprechen oder eine bessere Umsetzung des Gesetzes ermöglichen und im öffentlichen Interesse liegen. Diesen Spielraum haben Städte und Gemeinden genutzt, indem sie mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern Verträge abgeschlossen und zur Kostenbeteiligung für öffentliche Einrichtungen Geld oder Sachleistungen vereinbart haben. Mit § 18 wird im Interesse der Rechtssicherheit eine gesetzliche Grundlage für städtebauliche Verträge geschaffen und einen Rahmen für deren Inhalt abgesteckt.

Abs. 1: Zwingend ist ein sachlicher Zusammenhang zwischen dem Gegenstand des Vertrags und dem Bauvorhaben oder damit verbundenen Planungsmassnahmen. Die Bestimmung zählt in nicht abschliessender Weise (lit. a–e) mögliche Gegenstände auf, bei denen ein solcher Zusammenhang regelmässig gegeben ist. Bei allen Gegenständen ist ein öffentliches Interesse vorausgesetzt.

Abs. 2: Damit die mit den Verträgen angestrebten städte- bzw. ortsbaulichen Entwicklungen in zeitlicher Hinsicht gesteuert werden können, können Fristen aufgenommen werden, innert welchen die Grundeigentümerschaften zur Überbauung verpflichtet sind. Der Baulandhortung kann damit entgegengewirkt werden. Ebenso soll die Vereinbarung eines Kaufrechts zugunsten der Gemeinde aufgenommen werden können. So kann ebenfalls sichergestellt werden, dass die angestrebte bauliche Entwicklung Wirkung entfaltet, falls sich die Eigentümergeinschaft entgegen der ursprünglichen Absicht nicht mehr in der Lage sieht oder kein Interesse mehr hat, die Überbauung zu verwirklichen.

Abs. 3: Im Interesse grösstmöglicher Transparenz sind die Verträge Teil jener Unterlagen, die gemäss § 7 Abs. 2 PBG öffentlich aufzulegen sind. Das festsetzende Organ bzw. die Bevölkerung soll sich ein umfassendes Bild vom gesamten Regelwerk machen können, das einer Planungsmassnahme zugrunde liegt, und nicht nur von der Nutzungs- oder Sondernutzungsplanung, die zur Festsetzung vorgelegt wird. Die Vertragsparteien können jedoch schützenswerte private oder öffentliche Interessen haben, die gegen eine vollständige Offenlegung sprechen.

Abs. 4: Zur Gewährleistung des Drittrechtsschutzes bedürfen die Verträge einer Genehmigung durch die kommunale Exekutive. Diese Genehmigung ist mit Rechtsmittelbelehrung zu veröffentlichen, um so die Anfechtung zu ermöglichen. Zuständig ist die ordentliche Rekursinstanz gemäss § 21.

Abs. 5: Für Streitigkeiten unter den Parteien soll das Klageverfahren zu Zug kommen, wie es im Verwaltungsverfahrensgesetz vorgesehen ist. (vgl. § 81 ff. VRG).

⁵ Bei Streitigkeiten aus städtebaulichen Verträgen ist die verwaltungsrechtliche Klage ans Verwaltungsgericht zulässig.

Kommunaler Fonds § 19. Gemeinden, die eine Mehrwertabgabe erheben, legen diese in einen Fonds, der nur für kommunale Planungsmaßnahmen im Sinne von Art. 3 Abs. 3 RPG verwendet werden darf.

Pfandrecht § 20. Für die Mehrwertabgabe steht den Gemeinden an den bezüglichen Grundstücken ein gesetzliches Pfandrecht gemäss § 194 lit. h EG ZGB zu.

4. Abschnitt: Rechtsschutz

Rekursinstanz § 21. ¹ Anordnungen betreffend die Festsetzung oder den Bezug der Mehrwertabgabe können beim Bau- und Rekursgericht angefochten werden, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt.

² Für die Anfechtung von Anordnungen betreffend Beiträge aus einem Mehrwertausgleichsfonds gelten die Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

Behördenbeschwerde § 22. ¹ Gegen Rekursentscheide, welche die Anordnung einer kantonalen Instanz ganz oder teilweise aufheben, kann die zuständige Direktion zur Wahrung öffentlicher Interessen Beschwerde erheben.

² Ausgenommen sind Verfahren gemäss § 21 Abs. 2.

5. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Änderung § 23. Die nachstehenden Gesetze werden wie folgt geändert:

Rechts

a. Steuergesetz

3. *Aufwendungen*

§ 221 ¹ Als Aufwendungen sind anrechenbar:

§ 19: Wie die Mittel im kantonalen Fonds (§ 14) sind die Mittel in kommunalen Fonds zweckgebunden. Es können nur Planungsmaßnahmen im Sinne von Art. 3 Abs. 3 RPG unterstützt werden. Für Entschädigungen bei materiellen Enteignungen (Art. 5 Abs. 2 RPG) können Mittel aus dem Fonds beantragt werden.

§ 20: Mit Bezug auf den kommunalen Mehrwertausgleich beschränkt sich das kantonale Recht auf die Zweckbindung sowie die Einräumung des Pfandrechts. Dieses weitere gesetzliche Pfandrecht ist mit einer Nebenänderung ins EG ZGB aufzunehmen.

§ 21: In Anlehnung an die Änderung des PBG vom 28. Oktober 2013, die am 1. Juli 2014 in Kraft trat und mit der Verfahren und Rechtsschutz in Planungs-, Bau- und Umweltsachen vereinheitlicht worden sind, wird das Baurekursgericht als erste Rechtsmittelinstanz bezeichnet. Anordnungen des Kantons und der Gemeinden in Anwendung dieses Gesetzes betreffend die Festsetzung oder den Bezug der Mehrwertabgabe sind also mit Rekurs beim Baurekursgericht anzufechten. Ausgenommen sind Streitigkeiten im Zusammenhang mit städtebaulichen Verträgen (vgl. § 18 Abs. 5).

Bei Fondsbeiträgen richtet sich der Rechtsschutz nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz. Somit sind die Verfügungen der zuständigen Direktion beim Regierungsrat, diejenigen der Gemeinden beim Bezirksrat anfechtbar (vgl. § 19b Abs. 2 VRG).

§ 22: Die Behördenbeschwerde ist der neuen Regelung von § 338c PBG nachgebildet. Sie ist ein wichtiges Instrument für die richtige Rechtsanwendung und dient der Wahrung der öffentlichen Interessen (vgl. die Weisung zur Vorlage 4777, S. 22). Die langjährige Erfahrung mit der Behördenbeschwerde hat gezeigt, dass die Behörden das Instrument zurückhaltend gebrauchen. Ausgeschlossen ist sie gegen Rekursentscheide betreffend Anordnungen über Beiträge aus einem Mehrwertausgleichsfonds.

§ 23: Mit dem Erlass des Mehrwertausgleichsgesetz sind Änderungen an anderen Gesetzen vorzunehmen. Es sind dies folgende Bestimmungen:

Steuergesetz: Nach Art. 5 Abs. 1 ^{sexies} RPG ist die bezahlte Mehrwertabgabe bei der Bemessung einer allfälligen Grundstückgewinnsteuer als Teil der Aufwendungen vom Gewinn in Abzug zu bringen. Die Berücksichtigung einer bezahlten Mehrwertabgabe bei der Berechnung

f. der geleistete Mehrwertausgleich für Planungsvorteile

des Grundstückgewinns bedarf der Übernahme im kantonalen Steuerrecht. Die Liste der anrechenbaren Aufwendungen bei der Grundstückgewinnsteuer in § 221 Abs. 1 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG, LS 631.1) ist daher dahingehend zu ergänzen.

Die gewählte Formulierung lässt zu, dass auch allfällige kommunale Mehrwertabgaben sowie Ausgleichsleistungen im Rahmen von städtebaulichen Verträgen bei der Berechnung des Grundstückgewinns ebenfalls abgezogen werden können. Wären vertraglich vereinbarte Ausgleichsleistungen nicht abzugsfähig, würde dies die Attraktivität städtebaulicher Verträge so stark vermindern, dass kaum mit Vertragsabschlüssen zu rechnen wäre.

b. Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB)
§ 194. Von Gesetzes wegen bestehen folgende Pfandrechte:
h. zugunsten des Kantons und der Gemeinden für Mehrwertabgaben (§§ 9 und 21 Mehrwertausgleichsgesetz)

EG ZGB: Das zürcherische EG zum ZGB sieht unter „grundpfandrechtlche Bestimmungen“ in § 194 eine Reihe von kantonalrechtlichen gesetzlichen Pfandrechten vor. Diese ist um das im vorliegenden Gesetz vorgesehene zusätzliche Pfandrecht zu ergänzen.

Übergangsbestimmung § 24. Dieses Gesetz ist anwendbar auf Planungsmaßnahmen die nach dessen Inkrafttreten festgesetzt werden.

S 24: Mit der Übergangsbestimmung wird klargestellt, dass nur solche Planungsmaßnahmen erfasst werden, die nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes festgesetzt werden. Massgeblich ist das Datum des Festsetzungsbeschlusses. Eine rückwirkende Erhebung von Mehrwertabgaben ist ausgeschlossen. Gleichermassen ausgeschlossen ist die vertragliche Verpflichtung zur Leistung von Beiträgen an zurückliegende, vor dem Inkrafttreten festgesetzte Planungsmaßnahmen.

Impressum

Herausgeber:
Baudirektion Kanton Zürich
Amt für Raumentwicklung
Stampfenbachstrasse 12
8090 Zürich

www.are.zh.ch

