

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 16. März 2016

229. Mehrwertausgleichsgesetz (MAG); Ermächtigung zur Vernehmlassung

A. Ausgangslage und Erarbeitung der Vorlage

Die Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700) vom 15. Juni 2012 wurde am 3. März 2013 in einer Referendumsabstimmung von den Stimmberechtigten angenommen. Im Kanton Zürich stimmten 71 % der Stimmberechtigten und 170 der 171 Gemeinden der Vorlage zu. Nach Annahme der Zweitwohnungsinitiative und der Kulturlandinitiative 2012 stellte dies innerhalb kurzer Zeit die dritte Willensbekundung der Zürcher Stimmberechtigten für einen haushälterischen Umgang mit dem Boden und gegen eine weitere Zersiedelung dar.

Das revidierte Raumplanungsgesetz und die dazugehörige Verordnung sind am 1. Mai 2014 in Kraft getreten. 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 Ausscheidung 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.

Ein weiteres Element der Revision, dessen Umsetzung in der Kompetenz der Kantone liegt, ist nach Art. 15a RPG die Förderung der Verfügbarkeit von Bauland. Für die Umsetzung dieser Massnahme besteht hingegen keine Frist.

Mehrere Kantone verfügen bereits über unterschiedliche gesetzgeberische Ansätze zur Umsetzung der erwähnten Aufträge, die zum Teil bereits in Kraft oder aber in Erarbeitung sind. Die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN) hat hierzu umfassende Übersichten erstellt (Mehrwertausgleich in den Kantonen, Stand 3. Dezember 2015; Gesetzesbestimmungen gegen die Baulandhortung, Stand 22. Oktober 2015).

Für den Kanton Zürich bestehen bisher keine rechtlichen Grundlagen. Es galt deshalb, unter Berücksichtigung der spezifischen raumplanerischen Rahmenbedingungen des Kantons Zürich ein ganzheitliches Konzept für die Umsetzung der Aufträge des Bundes zu entwerfen. Für die Umsetzungsarbeiten wurde im September 2013 eine verwaltungsinterne interdisziplinäre und direktionsübergreifende Arbeitsgruppe eingesetzt.

B. Elemente der Umsetzungsvorlage

Der Mehrwertausgleich im Kanton Zürich soll die angestrebte räumliche Entwicklung gemäss kantonalem Richtplan unterstützen. Gestützt auf den Auftrag aus dem Bundesrecht werden zwei raumplanerische Stossrichtungen verfolgt: Erstens sollen Lage und Grösse der Bauzonen im Kanton Zürich verbessert werden. Diesem Ziel soll der kantonale Mehrwertausgleich bei Einzonungen dienen. Zweitens sollen die vorhandenen Bauzonen konsequent genutzt werden. Dazu dient einerseits der kantonale Mehrwertausgleich bei Auf- und Umzonungen. Andererseits wird den Gemeinden die Möglichkeit eines kommunalen Mehrwertausgleichs bei Auf- und Umzonungen gegeben. Für die Regelung des Mehrwertausgleichs ist ein neues, eigenes Gesetz vorgesehen. Die Regelungsgegenstände des Mehrwertausgleichs sind eigenständiger Natur und eignen sich aus terminologischen sowie gesetzssystematischen Gründen nicht für eine Einfügung ins Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1).

1. Kantonaler Mehrwertausgleich bei Einzonungen sowie Auf- und Umzonungen

Die Erfahrung zeigt, dass Gemeinden in städtischen Räumen eher zu wenig und Gemeinden in ländlichen Räumen eher zu grosse Bauzonenreserven aufweisen. Ein erster Schritt zur besseren Anordnung des Siedlungsgebiets ist bereits im Rahmen der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans erfolgt. Eine weitere Verbesserung ist nun auf der Ebene kommunaler Nutzungsplanungen mit der «Verschiebung» von bereits rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen anzustreben. Weil dabei Ein- und Auszonungen in der Regel nicht in derselben Gemeinde stattfinden werden, ist ein gemeindeübergreifender und deshalb kantonaler Ausgleich erforderlich. Wird in einer Gemeinde eingezont, fliesst die daraufhin fällige Mehrwertabgabe in einen Mehrwertausgleichsfonds. Umgekehrt können Gemeinden, die eine Auszonung vornehmen, Mittel aus dem Fonds beantragen, um Beiträge an Entschädigungsleistungen zu erhalten. Ferner können aus dem Fonds Beiträge an kantonale Massnahmen der

Raumplanung im Sinne von Art. 3 RPG geleistet werden. Die Kantone haben nach Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG einen Mehrwertausgleich mindestens bei Einzonungen und mindestens in der Höhe von 20% vorzusehen. Anhand einer quantitativen Abschätzung konnte für den Kanton Zürich nachgewiesen werden, dass der kantonale Mehrwertausgleich bei Einzonungen mit einem Abgabesatz von 20% die beabsichtigte Wirkung, nämlich die Lage und Grösse der Bauzonen im Kanton Zürich zu verbessern, zu leisten vermag. Der Abgabesatz bei Einzonungen soll deshalb bei 20% angesetzt werden. Auf- und Umzonungen stehen regelmässig im Zusammenhang mit der angestrebten Siedlungsentwicklung nach innen (vgl. Art. 1 Abs. 2 Bst. a^{bis} RPG). 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 bei Auf- und Umzonungen soll bei 5% liegen.

II. Kommunalen Mehrwertausgleich bei Auf- und Umzonungen

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 aufwendiger als eine weitere Ausdehnung der Siedlungsfläche. Umso wichtiger ist es deshalb, dass die Gemeinden für Planungsvorteile, die durch Auf- oder Umzonungen entstehen, Regelungen zu deren Ausgleich treffen können. Sie können dazu in ihrer Bau- und Zonenordnung die Erhebung einer Abgabe von höchstens 15% des Mehrwerts vorsehen. Neben einer Mehrwertabgabe können sie als Alternative den Ausgleich mittels städtebaulicher Verträge zulassen. Um die Vertragsfreiheit zu gewährleisten, können die Gemeinden den Ausgleich mittels städtebaulicher Verträge nur alternativ neben einer Mehrwertabgabe vorsehen. Regelung und Vollzug des Ausgleichs bei Auf- und Umzonungen sind Sache der Gemeinde. Die damit erhaltenen Mittel sollen ausschliesslich für kommunale Massnahmen der Raumplanung und deshalb innerhalb derselben Gemeinde verwendet werden.

C. Förderung der Verfügbarkeit von Bauland

Es liegt im öffentlichen Interesse, dass Bauzonen entsprechend ihrer Bestimmung genutzt und nicht gehortet werden. Denn die Gemeinde hat in einem demokratisch abgestützten Planungsprozess das Land einer Bauzone zugewiesen und damit für eine Überbauung vorgesehen. Wird diese

nicht verwirklicht, könnte sich die Gemeinde dazu veranlasst sehen, weiteres Land einzuzonen. Die Hortung von Bauland kann deshalb Grund dafür sein, dass eine Siedlungsentwicklung nach innen blockiert wird. Um diesem Umstand entgegenzuwirken, schafft das revidierte RPG den rechtlichen Rahmen für Kantone und Gemeinden, die Verfügbarkeit von Bauland zu fördern (Art. 15a RPG). Dazu sind Massnahmen zu treffen, um Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen. Zudem können bei ausgewiesenem öffentlichem Interesse Fristen zur Überbauung angeordnet werden.

Im Kanton Zürich führt der hohe Marktdruck in der Regel dazu, dass die vorhandenen Potenziale genutzt und baureife Parzellen überbaut werden. Von städtisch geprägten Gemeinden ist bisher nicht bekannt, dass vorhandene Reserven infolge Baulandhortung nicht verfügbar wären. An ungenügend erschlossenen Lagen ist die Inanspruchnahme der Reserven meist unerwünscht. 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 Art. 15 Abs. 4 Bst. d RPG bildet diese rechtliche Sicherstellung der Verfügbarkeit eine Genehmigungsvoraussetzung bei Einzonungen. Damit wird dem Anliegen, Bauzonen innert nützlicher Frist ihrer Bestimmung zuzuführen und zu überbauen, bereits entsprochen. Bei Auf- und Umzonungen erhalten Gemeinden mit den vorliegenden Regelungen zum kommunalen Mehrwertausgleich insbesondere mit der Möglichkeit zum Abschluss von städtebaulichen Verträgen ein weiteres Instrument um sicherzustellen, dass neu geschaffene Nutzungspotenziale auch tatsächlich genutzt werden. Aus diesen Gründen wird auf eine zusätzliche, weiterführende Regelung zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland verzichtet.

D. Vernehmlassung

Der Gesetzesentwurf kann bei Gemeinden, betroffenen Behörden, politischen Parteien, Verbänden und weiteren Interessierten in die Vernehmlassung gegeben werden. Die Baudirektion ist zu ermächtigen, das Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Baudirektion wird ermächtigt, zum Entwurf des Mehrwertausgleichsgesetzes ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

II. Dieser Beschluss ist bis zum Beginn der Vernehmlassung nicht öffentlich.

III. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:

Hösli