

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 17. April 2019

### **392. Amt für Raumentwicklung (Stellenplan)**

#### **A. Ausgangslage**

Die Revision vom 15. Juni 2012 des Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700) und die Änderung vom 2. April 2014 der dazugehörigen Verordnung traten 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<sup>bis</sup>–1<sup>sexies</sup> RPG). Durch Planungsmassnahmen des Gemeinwesens entstehen für die betroffenen Grundeigentümerschaften als Nebenfolgen zwangsläufig Vor- oder Nachteile. Bei positiver Wirkung spricht man von planungsbedingten Vorteilen oder kurz von Planungsvorteilen, bei negativer Wirkung von planungsbedingten Nachteilen. Bei Planungsvorteilen handelt es sich in der Regel um Mehrwerte, also um eine Zunahme der Grundstückswerte.

Mit Beschluss vom 7. Februar 2018 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat ein Mehrwertausgleichsgesetz (E-MAG, Vorlage 5434). Am 27. März 2018 nahm die zuständige Kommission für Planung und Bau des Kantonsrates die Beratungen auf. Diese sind immer noch im Gang, ein Abschluss ist jedoch absehbar.

#### **B. Neue Aufgaben im Überblick**

##### ***Bemessung des Mehrwerts***

Damit ein Mehrwert zu einem bestimmten Anteil mittels einer Abgabe ausgeglichen werden kann, ist dieser vorgängig zu bemessen. Gemäss § 3 Abs. 1 E-MAG entspricht der Mehrwert, auf dem eine Abgabe erhoben wird, dem Verkehrswert des betroffenen Grundstücks ohne und mit Planungsmassnahme. Es ist vorgesehen, das Bemessungsverfahren und die Zuständigkeiten in einer Verordnung zu regeln und für die gleichmässige Bemessung auf eine schematische, formelmässige Bewertung abzustellen (§ 3 Abs. 4 E-MAG).

##### ***Festsetzung der Abgabe***

Nach § 7 Abs. 1 E-MAG ist die Höhe der Mehrwertabgabe und die oder der Abgabepflichtige nach dem Inkrafttreten der Planungsmassnahme mittels Verfügung zu bestimmen. In diesem Zusammenhang sind auch Rechtsmittelverfahren zu erwarten. So ist gegen eine Festsetzungs-

verfügung der Rekurs ans Baurekursgericht vorgesehen (§ 24 Abs. 1 E-MAG). Schliesslich soll aus Gründen der Rechtssicherheit die Mehrwertabgabe nach Eintritt der Rechtskraft im Grundbuch angemerkt werden (§ 7 Abs. 3 E-MAG).

#### ***Bezug der Abgabe***

Nach Eintritt der Fälligkeit ist die Mehrwertabgabe mittels Verfügung in Rechnung zu stellen (§ 12 Abs. 1 E-MAG). Auch gegen die Rechnungstellung steht der Rechtsmittelweg offen (§ 24 Abs. 1 E-MAG), da in der Rechnungstellungsverfügung nicht nur über bezugsrechtliche Fragen, sondern auch über materiell-rechtliche Fragen wie das Vorliegen einer Überbauung oder einer Veräusserung zu entscheiden ist, welche die Fälligkeit der Abgabe auslösen.

#### ***Fondsverwaltung***

Die durch den Mehrwertausgleich anfallenden Mittel sind gemäss den bundesrechtlichen Vorgaben zweckgebunden zu verwenden (Art. 5 Abs. 1<sup>ter</sup> RPG, umgesetzt in §§ 16 Abs. 1 und 22 Abs. 1 E-MAG). Die vereinnahmten Mehrwertabgaben werden deshalb nach ihrer Bezahlung einem entsprechenden Mehrwertausgleichsfonds zugewiesen (§§ 14 bzw. 22 Abs. 1 E-MAG). Die Erträge aus der kantonalen Mehrwertabgabe sind in erster Linie für Beiträge an Entschädigungen für Auszonungen zuhanden der Gemeinden vorgesehen (§ 16 Abs. 1 lit. a E-MAG). Entsprechende Beiträge können von den politischen Gemeinden mittels Gesuch an den Kanton beantragt werden. Sodann und nach Massgabe der vorhandenen Fondsmittel können raumplanerische Massnahmen nach Art. 3 RPG unterstützt werden (§ 16 Abs. 1 lit. b E-MAG). Das jeweilige Interesse ist mittels Gesuch an den Fonds begründet darzulegen. Der kantonale Mehrwertausgleichsfonds mit den entsprechenden Mittelzu- und -abflüssen ist zu verwalten (§ 15 E-MAG).

### **C. Vollzugsaufgaben beim Kanton**

#### ***Neue Vollzugsaufgaben***

Nach den bundesrechtlichen Vorgaben haben die Kantone mindestens einen Mehrwertausgleich bei Einzonungen einzuführen (Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG). Weil Ein- und Auszonungen in der Regel nicht in derselben Gemeinde stattfinden, ist ein gemeindeübergreifender und deshalb kantonaler Ausgleich erforderlich. Dem Kanton obliegt der Vollzug dieses kantonalen Mehrwertausgleichs, und es entstehen damit vollständig neue Aufgaben. Namentlich ist der Kanton für die Bemessung des Mehrwerts bei Einzonungen (§ 3 E-MAG), die Festsetzung (§ 7 E-MAG) und den Bezug (§ 12 E-MAG) der kantonalen Mehrwertabgabe sowie die Fonds-

verwaltung (§ 15 E-MAG) und die Ausrichtung von Beiträgen aus dem Fonds (§ 16 E-MAG) zuständig. Zudem wird der Kanton Beratungs- und Unterstützungsaufgaben für die Gemeinden zu leisten haben, die ihrerseits einen kommunalen Mehrwertausgleich bei Auf- und Umzonungen einführen. Diese Aufgaben umfassen die Beratung beim Erlass der entsprechenden Bestimmungen in der Bau- und Zonenordnung, die Unterstützung bei komplexen Bemessungen, Schulungen usw.

#### ***Zuständigkeitsregelung***

Gemäss Anhang 1 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR, LS 172.11) ist der Vollzug des Mehrwertausgleichs und die diesbezügliche Aufsicht dem Bereich «Raumplanung» (Ziff. 11) der Baudirektion zuzuordnen.

Der definitiven Zuständigkeitsregelung für die Vollzugsaufgaben innerhalb der Baudirektion ist an dieser Stelle nicht vorzugreifen. Bis zur Aufnahme der Vollzugstätigkeit nach Inkrafttreten des Mehrwertausgleichsgesetzes sollen die Vollzugsaufgaben im Zusammenhang mit dem kantonalen Mehrwertausgleich durch das Amt für Raumentwicklung betreut bzw. vorbereitet werden (vgl. dazu den nachfolgenden Abschnitt).

### **D. Einführungskonzept: Aufgaben und Organisation**

#### ***Bisherige Organisation***

Für den Kanton Zürich bestehen bisher keine rechtlichen Grundlagen für einen Mehrwertausgleich. Es galt deshalb, unter Berücksichtigung der spezifischen raumplanerischen Rahmenbedingungen des Kantons 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. Diese war beauftragt, gestützt auf umfangreiche Grundlagen ein neues Gesetz zu entwerfen, das Vernehmlassungsverfahren durchzuführen und zuhanden des Regierungsrates den Gesetzesentwurf auszuarbeiten. Seit März 2018 unterstützt die Arbeitsgruppe die Beratungen im Kantonsrat.

#### ***Übergang von Rechtsetzung in Vollzug***

Nach dem bevorstehenden Beschluss des Kantonsrates für ein Mehrwertausgleichsgesetz sind zu dessen Konkretisierung Regelungen auf Verordnungsstufe erforderlich. Der Regierungsrat hat einerseits Regelungen zum Vollzug des Gesetzes – insbesondere über Zuständigkeiten und Verfahren – zu erlassen. Andererseits wird dem Regierungsrat an verschiedenen Stellen im Gesetz die Aufgabe zugewiesen, die Einzelheiten zu regeln und somit gesetzvertretende Verordnungsbestimmungen zu

erlassen (vgl. §§ 3 Abs. 4, 12 Abs. 2 und 17 Abs. 2 E-MAG). Für diese Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) wird ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen sein.

Zudem stellen sich zunehmend anspruchsvolle Vollzugsfragen, insbesondere im Zuständigkeitsbereich des Kantons. Im Zusammenhang mit dem Mehrwertausgleich wird die kantonale Verwaltung mit mehreren neuen Aufgaben betraut, deren Vollzug vorzubereiten ist. Es sind dies die drei vorstehend dargestellten Aufgabenbereiche Bemessung, Festsetzung und Fondsverwaltung. Für diese Aufgabenfelder sind interne Abläufe zu entwerfen, Schnittstellen zum Informationsaustausch festzulegen und die entsprechenden technischen Hilfsmittel zu beschaffen. Weiter sind Arbeitshilfen für die Gemeinden erforderlich, die von Musterbestimmungen für die kommunalen Bau- und Zonenordnungen, über Instrumente zur Bemessung bis zum Beitragsgesuch an den Fonds reichen. Sämtliche Abläufe und Verfahrensschritte sollen elektronisch abgewickelt werden können.

Dieser Zuwachs an neuen, anspruchsvollen Aufgaben kann nur mit zusätzlichen Stellen bewältigt werden. Es ist vorgesehen, die Besetzung eines Teils dieser zusätzlichen Stellen frühzeitig vorzunehmen, um den Vollzug im Hinblick auf das Inkrafttreten des Mehrwertausgleichsgesetzes vorzubereiten.

#### ***Aufbauorganisation***

Für die Aufbauphase soll erstens eine vorübergehende Aufbauorganisation bestehend aus drei Stellen (1 Adjunkt/in, 2 juristische Sekretärinnen bzw. Sekretäre) eingesetzt werden. Zweitens sollen mit einer externen Unterstützung die Aufbauphasen entworfen und vorbereitet werden, sodass die in der Aufbauphase wahrzunehmenden Aufgabenpakete möglichst konkret festgelegt sind. Die Aufbauorganisation soll ihre Aufgaben so schnell als möglich ausführen können. Zu den Aufbauarbeiten gehört auch die Erarbeitung der bereits erwähnten Mehrwertausgleichsverordnung.

Danach könnten zwei der Stellen in andere Verwaltungseinheiten überführt werden. Dieses Vorgehen erlaubt den Aufbau der zukünftigen Vollzugsorganisation in engem Kontakt mit den Beteiligten des bisherigen Rechtsetzungsprojekts und somit einen bestmöglichen Wissenstransfer.

Der weitere Stellenbedarf ist nach Aufnahme des Vollzugs zu bestimmen. Aus den Erfahrungen anderer Kantone ist abzuleiten, dass sich mittelfristig der Aufwand für den kantonalen Mehrwertausgleich in den Bereichen Bemessung, Festsetzung und Fondsverwaltung mit fünf bis sieben Vollzeitstellen bewältigen lässt.

### ***Fachapplikation «Mehrwert»***

Im Interesse eines beförderlichen Vollzugs und einer gleichmässigen Bemessung kann gemäss § 3 Abs. 4 E-MAG auf eine schematische, formelmässige Bewertung abgestellt werden. Vorgesehen ist eine Mehrwertberechnung mithilfe hedonischer Modelle, die auf den statistisch erhobenen Transaktionspreisen für Bauland beruhen und die massgeblichen Zonenarten berücksichtigen. Zu diesem Zweck soll nun die Fachapplikation «Mehrwert» entwickelt werden.

Je nach Leistungserbringer dieser Fachapplikation müssen von der Baudirektion zusätzliche Grundlagendaten zur Bauzonenstatistik bereitgestellt und aufbereitet werden.

### **E. Personalaufwand und Finanzierung**

#### ***Personalbedarf und Kosten***

Die Anzahl Geschäftsfälle für Ein- und Auszonen dürfte mehrere Dutzend pro Jahr umfassen. Hinzu kommen die Gesuche an den Fonds, die zu Beginn – mangels Mittel im Fonds – in ihrer Anzahl gering sein dürften und anschliessend voraussichtlich deutlich ansteigen werden. Die zu Beginn noch eher geringe Anzahl Geschäftsfälle bei der Fondsverwaltung wird durch den relativ hohen Aufwand zur Einführung der neuen Vollzugsaufgaben kompensiert. Mangels vorhandener Rechtsprechung in diesem sensiblen Bereich des Grundeigentums sind zudem einige Rechtsmittelverfahren zu erwarten. Insgesamt ergibt sich zur Einführung des kantonalen Mehrwertausgleichs folgender Stellenbedarf:

Stellen	Richtposition	Klasse VO
1,0	Adjunkt/in mbA	22
2,0	Juristische/r Sekretär/in	20

Die Stelle des/der Adjunkt/in mbA ist für das Aufgabenfeld Bemessung, die Stellen der juristischen Sekretärinnen bzw. Sekretäre für die Aufgabenfelder Festsetzung und Fondsverwaltung bestimmt.

Die Einreihung der Stellen wurde vom Personalamt geprüft und genehmigt.

Die jährlich wiederkehrenden Kosten für diese Stellen belaufen sich auf rund Fr. 515 000, einschliesslich Sozialleistungen und Infrastruktur. Für 2019 belaufen sich die Kosten auf rund Fr. 186 000.

Die weiteren Investitionsausgaben (Fachapplikation «Mehrwert», Ausgaben für die Datenaufbereitung und den Betrieb usw.) belaufen sich auf Fr. 750 000 und werden mittels Direktionsverfügung bewilligt (§ 39 Finanzcontrollingverordnung, LS 611.2).

Die erforderlichen finanziellen Mittel für die Umsetzung dieses bundesrechtlich vorgegebenen Auftrags sind weder im Budget 2019 noch im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2019–2022 enthalten. Sie sind in den KEF 2020–2023 aufzunehmen.

#### ***Zukünftige Finanzierung***

Sobald das Mehrwertausgleichsgesetz in Kraft getreten ist, besteht die rechtliche Grundlage für die Einrichtung des kantonalen Mehrwertausgleichsfonds. Diesem sollen die unmittelbar durch die Anwendung des Mehrwertausgleichsgesetzes entstehenden Kosten vollumfänglich belastet werden, sodass die Umsetzung des Mehrwertausgleichs für den Kanton saldoneutral erfolgt. Dazu gehören vor allem die Gesamtkosten einschliesslich Personalkosten (Vollkosten) für Bemessung und Erhebung der Mehrwertabgabe sowie für die Verwaltung der Fondsmittel. Im Gesetz ist dazu eine vorübergehende Verschuldung des Fonds vorgesehen (§ 15 Abs. 2 E-MAG).

#### **F. Dringlichkeit**

Zur Durchsetzung des Auftrags an die Kantone, einen Mehrwertausgleich nach Art. 5 RPG einzuführen, enthalten die Übergangsbestimmungen in Art. 38a RPG eine Frist (Abs. 4) und eine Sanktion (Abs. 5). Verfügt ein Kanton bis fünf Jahre nach Inkrafttreten des revidierten RPG nicht über einen entsprechenden Mehrwertausgleich, ist das Ausschneiden neuer Bauzonen verboten. Da der Kanton Zürich gegenwärtig und auch in kurzfristiger Sicht nicht über einen angemessenen Ausgleich verfügt, hat der Bundesrat auf den 1. Mai 2019 ein Einzonungsverbot verfügt.

Obwohl Einzonungen im Kanton Zürich die Ausnahme darstellen, soll das Mehrwertausgleichsgesetz möglichst bald in Kraft gesetzt werden können, damit das erwähnte Einzonungsverbot wieder aufgehoben werden kann. Dem Wirtschaftsstandort Zürich soll nach dem Einzonungsverbot im Zusammenhang mit der Kulturlandinitiative kein langdauerndes Verbot zugemutet werden. Verzögerungen von Investitionen sollen möglichst vermieden werden.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Baudirektion wird beauftragt, die Vollzugsorganisation für den kantonalen Mehrwertausgleich aufzubauen und zur Unterstützung die Fachapplikation «Mehrwert» zu schaffen.

II. Sämtliche Kosten, die unmittelbar durch die Anwendung des Mehrwertausgleichsgesetzes entstehen, werden dem Mehrwertausgleichsfonds belastet.

III. Im Stellenplan des Amts für Raumentwicklung der Baudirektion werden mit Wirkung ab 1. Juli 2019 folgende Stellen neu geschaffen:

Stellen	Richtposition	Klasse WO
1,0	Adjunkt/in mbA	22
2,0	Juristische/r Sekretär/in	20

IV. Mitteilung an die Finanzdirektion und die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:

**Kathrin Arioli**