

Pragmatisch und minimal

Regierungsrat schickt Vorschlag für den Ausgleich von Planungsmehrwerten in die Vernehmlassung

NZZ 2016-05-26

Mit 20 Prozent Mehrwertabgabe auf neu eingezontem Bauland will die Regierung Auszonungen an anderen Orten abgelenken. Mehr zu reden geben dürfte indes die restriktive Regelung für Auf- und Umzonungen.

STEFAN HOTZ

Eine Abgabe auf den Mehrwert von Bauland, der durch Anordnungen der öffentlichen Hand entsteht, ist seit langem ein Thema. Nach dem Ja des Volkes zum Raumplanungsgesetz (RPG) des Bundes im März 2013, das vor einem Jahr in Kraft trat, gilt es ernst. Es auferlegt den Kantonen die Pflicht, innert fünf Jahren den Ausgleich der Mehr- und Minderwerte zu regeln. Nun hat der Regierungsrat seinen Entwurf bis September in die Vernehmlassung geschickt.

Bauzonen verschieben

Es geht weniger um Geld als um raumplanerische Ziele. Die noch verfügbaren Bauzonen liegen oft nicht dort, wo es aus übergeordneter Sicht sinnvoll wäre. Städtische Gemeinden weisen eher zu wenig, ländliche Gebiete zu grosse Reserven auf. Die Regierung will die Lage und Grösse der vorhandenen Bauzonen verbessern und darauf hinwirken, dass sie konsequent genutzt werden.

Für die Einzonung von neuem Bauland sieht der Vorschlag eine Mehrwertabgabe von 20 Prozent vor. Das entspricht dem vom RPG vorgeschriebenen Minimum. Möglich wäre ein Ansatz bis 60 Prozent. Die Einnahmen sollen in einen kantonalen Mehrwertausgleichsfonds fliessen. Nur so kann man Bauzonen gemeindeübergreifend von ländlichen in städtische Gebiete verschieben. Gemeinden, die eine Auszonung vornehmen, können aus dem Fonds Mittel für die Entschädigung der betroffenen Grundeigentümer beantragen.

Genügen 20 Prozent, um das Ziel zu erreichen? Nur wenn nicht alle überschüssigen Bauzonen ausgesetzt würden, sagt Kantonsplaner Wilhelm Natrup. Das sei aber auch nicht anzunehmen. Zürich hat generell nicht übermässige Flächen an unüberbauten Bauzonen; das hielt der Bundesrat bei der Genehmigung des Richtplans vor einem Jahr fest. Der Handlungsdruck ist im Vergleich mit anderen Kantonen geringer.

In einer Berechnung schwang jene Variante obenaus, die eine moderate Mengenausweitung im städtischen Gebiet erlaubt. Der Kanton setzte sich ausserdem zum Ziel, den Baulandverbrauch



In Zürich-West ist Bauland Mangelware, in Landgemeinden hat man dagegen zu viel davon eingezont.

SIMON TANNER / NZZ

auf jährlich 10 Hektaren zu begrenzen. Um die Auszonung von 5 Hektaren Bauland zu bezahlen, genügt es, die dreifache Fläche, 15 Hektaren, einzuzonen und 20 Prozent Mehrwert abzuschöpfen. Deshalb geht die Regierung nicht über das geforderte Minimum hinaus.

Nun gilt seit dem Ja des Zürcher Volks zur Kulturlandinitiative 2012 ein genereller Einzonungsstopp. Kommt es, fällt dieser einmal weg, nicht zu einer Welle von Gesuchen? Der Kanton bleibe weiterhin restriktiv und die Anforderungen für die Einzonung von Bauland würden sehr hoch sein, sagt Natrup.

Andere Kantone gehen zumeist weiter

sho. · Ein Mehrwertausgleich ist nichts Neues. Basel-Stadt kennt seit fast 50 Jahren eine Abgabe von 50 Prozent für die Vergrösserung von Geschossflächen. Thurgau führte 2012 eine Abschöpfung um 20 Prozent für Neueinzonungen ein. Unter den Kantonen, die bereits daran sind, ihre Gesetze dem RPG anzupassen, bewegt sich Zürich bezüglich der Höhe der Abgabe am unteren Rand. So schlagen gemäss einer Zusammenstellung der

Mengenmässig fast bedeutender sind im Kanton Zürich Auf- und Umzonungen. Gemäss RPG können die Kantone dazu Regelungen treffen, müssen aber nicht. Die Regierung will den Gemeinden die Wahl lassen: Sie können eine kommunale Mehrwertabgabe von maximal 15 Prozent erheben. Oder sie haben die Möglichkeit, mit Grundeigentümern städtebauliche Verträge abzuschliessen, wie das einzelne Städte bereits taten (siehe Text unten).

Das Ziel dieser Massnahme ist laut Natrup primär, die Innenentwicklung zu fördern. Auch diese indirekte Gegen-

leistung soll 15 Prozent nicht überschreiten. Andernfalls können Grundeigentümer jederzeit auf die Bezahlung der Abgabe zurückkommen. Die Gemeinden müssen in ihren Bau- und Zonenordnungen festlegen, welchen Weg sie beschreiten oder ob sie auf eine Abgabe ganz verzichten. Für Auf- und Umzonungen wird aber auf jeden Fall eine Abgabe von 5 Prozent erhoben, die in den kantonalen Fonds fliesst. Die Gemeinden können daraus auch Mittel für raumplanerische Massnahmen wie die Aufwertung der Ortskerne beantragen.

Lösung bis 2019 gefordert

Die Regierung will das neue Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) im zweiten Quartal 2017 an den Kantonsrat überweisen. Es dürfte eine Gratwanderung werden. Der Hauseigentümerverband lehnt eine Abgabe bei Auf- und Umzonungen ab. Da diese SP und Grünen wohl zu wenig weit geht, könnte eine unheilige Allianz mit der SVP das Geschäft zu Fall bringen. Die neue Regelung sollte aber bis am 30. April 2019 in Kraft treten. Andernfalls würde gemäss RPG nämlich die Ausscheidung neuer Bauzonen im Kanton Zürich unzulässig.

Stadt Zürich will Vorlage «ganz genau prüfen»

Höhe der Mehrwertabgabe liegt weit unter den Erwartungen des Stadtrats

ak. · Vor gut einem Jahr hat der Zürcher Hochbauvorsteher André Odermatt in einem Interview mit der NZZ formuliert, wie er sich die künftige Mehrwertabgabe vorstellt. Er erwartete vom Regierungsrat beispielsweise, dass er sich nicht mit der minimalen Abgabe gemäss Raumplanungsgesetz begnüge – und dass diese nicht nur bei Einzonungen, sondern auch bei Um- und Aufzonungen fällig werde. Im ersten Punkt wird Odermatt nun enttäuscht: Die Regierung begnügt sich mit den minimal geforderten 20 Prozent. Punkt zwei wird zwar grundsätzlich erfüllt: Es wird die Möglichkeit einer kommunalen Abgabe auch bei Auf- und Umzonungen geben. Allerdings entspricht die Höhe von 15

Prozent des errechneten Mehrwerts in keiner Art den Vorstellungen des Zürcher Stadtrats. Dieser hatte im Februar 2015 mitgeteilt, dass er sich künftig für freiwillige Vereinbarungen mit Grundeigentümern an den Prinzipien des sogenannten Basler Modells orientieren werde: Dieses sieht eine Mehrwertabschöpfung von 50 Prozent vor (nach Abzug allerdings von Planungs- und Erbschlussungskosten). Der Ausgleich wird erst fällig, wenn ein Bauprojekt realisiert wird. Das Geld wird in der Regel für Infrastrukturbauten verwendet.

Als Muster wurde die Vereinbarung mit der Zurich Versicherung präsentiert. Das Unternehmen beteiligt sich als Gegenleistung für planerische Mehr-

werte mit 8,4 Millionen Franken an der Erneuerung der Hafenterrasse. Damit, so fand der Stadtrat, sei allen gedient, denn schliesslich profitiere auch das Unternehmen selber von der aufgewerteten Umgebung zum See hin. Das Modell sollte bei allen weiteren Gestaltungsplänen als Grundlage für die Verhandlungen mit Bauherren dienen.

Eine detaillierte Stellungnahme war von der Stadt am Mittwoch verständlicherweise nicht erhältlich. Schliesslich läuft die Vernehmlassungsfrist jetzt erst an. Matthias Wyssmann, der Sprecher des Hochbaudepartements, betonte aber auf Anfrage, dass man den Entwurf des Regierungsrats nun in wichtigen Punkten «ganz genau prüfen» werde.

Entscheidend sei die Frage, ob die Stadt mit den angebotenen Instrumenten ihren Auftrag zur Verdichtung wirklich erfüllen könne. Dieser Auftrag stammt ja ebenfalls vom Kanton. Die Städte trügen die Hauptlast dieser Verdichtung und seien mit wachsenden Kosten konfrontiert, um trotz Veränderungen die Lebensqualität halten zu können, genügend Grünraum und die nötige Infrastruktur, etwa die zusätzlichen Schulhäuser, bereitzustellen. Die Mehrwertabschöpfung wäre aus Sicht der Stadt ein Mittel, um diese Ziele umzusetzen und zu finanzieren. Bis die kantonale Regelung in Kraft ist, wird der Stadtrat an der von ihm entwickelten Praxis mit den Verträgen festhalten.