

Sitzung vom 11. Dezember 2024

**1292. Motion (Verschiedene Mehrwertabgaben bei
Auf- und Umzonungen)**

Die Kantonsrätinnen Sonja Rueff-Frenkel, Zürich, und Janine Vannaz, Aesch, sowie Kantonsrat Donato Scognamiglio, Freienstein-Teufen, haben am 30. September 2024 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, das Mehrwertausgleichsgesetz (MAG), die Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) und allenfalls weitere dazugehörige Erlasse dementsprechend anzupassen, damit für die Gemeinden die Möglichkeit geschaffen wird, für Auf- und Umzonungen verschiedene Höhen für die Mehrwertabgabe festzusetzen. Betroffen sind insb. §19 MAG und §4 MAV.

Begründung

§19 MAG schreibt vor, dass die Gemeinden den Ausgleich von Planungsvorteilen, die durch Auf- oder Umzonungen entstehen, regeln müssen. Die Höhe der Abgabe soll zwischen 0% und 40% festgesetzt werden. Gemäss § 20 MAG bemessen die Gemeinden die Mehrwerte (...).

Seit Inkrafttreten des MAG haben viele Gemeinden den kommunalen Mehrwertausgleich geregelt und jeweils einen Abgabesatz für Auf- und Umzonungen festgelegt.

Auch wenn dies das Gesetz nicht klar regelt, wurde immer ein Abgabesatz festgelegt, sodass sich die Frage stellt, ob nicht für Aufzonungen und Umzonungen ein unterschiedlicher Satz gelten könnte.

Auf einem Gemeindegebiet darf nur ein einheitlicher Abgabesatz festgelegt werden (§4 MAV), aber es widerspricht nicht Bundesrecht, wenn je ein einheitlicher Abgabesatz für Aufzonungen und für Umzonungen festgelegt wird. In der Literatur wird festgehalten, dass eine Differenzierung auch den Zielen der Raumplanung entsprechen würde, die vorsehe, dass die Bauzonen nicht weiter auszudehnen seien stattdessen aber die Siedlungsentwicklung nach innen zu entwickeln und die Verdichtung zu fördern sei (Etienne Poltier, Praxiskommentar RPG, Art. 5 N 84).

Wenn insbesondere für Aufzonungen ein tieferer Satz gewählt werden könnte, würde dies die Innenverdichtung sowie auch die Aufstockung von bestehenden Wohnhäusern fördern. Wenn die Gemeinden die Möglichkeit haben, dass die Aufzonung anders beurteilt wird als die Umzonung, können sie so gezielt Einfluss nehmen auf eine qualitativ hoch-

wertige Verdichtung und Innenentwicklung. Einzelne Gemeinden sind auf so eine Entwicklung und entsprechende Regelung angewiesen, um der Forderung nach Verdichtung nachzukommen.

Eine neue Regelung soll auch für die Gemeinden gelten, die ihre BZO bereits angepasst haben.

Dies ist eine sachliche Rechtfertigung, sodass eine Differenzierung vor dem Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 BV) standhält.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Sonja Rueff-Frenkel, Zürich, Janine Vannaz, Aesch, und Donato Scognamiglio, Freienstein-Teufen, wird wie folgt Stellung genommen:

Der Regierungsrat anerkennt die Wichtigkeit einer qualitativ hochwertigen Verdichtung und Innenentwicklung. Er hat jedoch Vorbehalte, ob die Möglichkeit der Festlegung von unterschiedlichen Abgabesätzen bei Auf- und Umzonungen dazu einen Beitrag leisten kann und ob sie einem tatsächlichen Bedürfnis der Gemeinden entspricht. Zudem ist nicht abschliessend geklärt, ob die Umsetzung des Anliegens der Motion mit dem Bundesrecht vereinbar ist.

Im Rahmen der Vernehmlassung zur Mehrwertausgleichsverordnung (MAV, LS 700.91) beantragte eine grössere Anzahl von Vernehmlassungsteilnehmenden, es sei zu klären, ob der Abgabesatz für den kommunalen Mehrwertausgleich (§ 19 Abs. 3 Mehrwertausgleichsgesetz [MAG, LS 700.9]) generell für das gesamte Gemeindegebiet festgesetzt oder auch gebiets- bzw. einzelfallweise (pro Bauvorhaben bzw. Planungsmassnahme) festgelegt werden könne. Mit Erlass von § 4 MAV erfolgte die gewünschte Klarstellung dahingehend, dass auf dem Gemeindegebiet ein einheitlicher Abgabesatz festgelegt werden muss. Das Bedürfnis nach unterschiedlichen Abgabesätzen bei Auf- und Umzonungen wurde in der Vernehmlassung nur von einer Gemeinde geäussert (Vernehmlassungsbericht zur MAV vom 31. März 2020, Ziff. 3.2.3, Kommunalen Abgabesatz). Seit dem Inkrafttreten des MAG und der MAV am 1. Januar 2021 wurde weder von Gemeinden und ihren Organisationen noch von politischen Parteien oder sonstigen Dritten dem Amt für Raumentwicklung gegenüber der Wunsch nach unterschiedlich hohen Mehrwertabgaben bei Auf- und Umzonungen geäussert.

Mit dem kommunalen Mehrwertausgleich soll erreicht werden, dass die vorhandenen Bauzonen konsequent genutzt werden und die Siedlungsentwicklung nach innen gefördert wird. Die erhaltenen Mittel werden ausschliesslich für kommunale Massnahmen der Raumplanung inner-

halb derselben Gemeinde verwendet. Umzonungen sind deutlich seltener als Aufzonungen. Ein reduzierter Abgabesatz bei Aufzonungen würde bedeuten, dass weniger Geld in den kommunalen Fonds fliesst und somit weniger Mittel für kommunale raumplanerische Massnahmen nach § 42 MAV zur Verfügung stehen würden.

Mit der Möglichkeit, einen Abgabesatz zwischen 0% und 40% festlegen zu können, besteht genügend Spielraum für Gemeinden, mit dem kommunalen Mehrwertausgleich umzugehen. Dieser Spielraum wird auch genutzt, wie die bisherigen Festlegungen in den Gemeinden zeigen. Dass mit dem Abschluss eines städtebaulichen Vertrages einzelfallweise von dem in der Bau- und Zonenordnung festgelegten Abgabesatz abgewichen werden kann, bietet eine zusätzliche Gestaltungsmöglichkeit für die Gemeinden.

Die in der Motion zitierte Literaturstelle bezieht sich lediglich auf die Zulässigkeit unterschiedlicher Abgabesätze bei Einzonungen im Unterschied zu Auf- und Umzonungen. Es ist jedoch unklar, ob unterschiedliche Abgabesätze bei Aufzonungen und bei Umzonungen mit dem Bundesrecht vereinbar sind und wo die Grenzen der kantonalen Regelungsspielräume liegen. Aus anderen Kantonen sind keine unterschiedlichen Regelungen für Auf- und Umzonungen bekannt.

Trotz der genannten Vorbehalte ist der Regierungsrat bereit, die Umsetzung von unterschiedlichen Abgabesätzen bei Auf- und Umzonungen im Rahmen eines Postulats vertieft zu prüfen. Die Wirkung von unterschiedlichen Abgabesätzen auf die Qualität der Innenentwicklung sowie auf die Schaffung von neuem Wohnraum ist eine komplexe Fragestellung, die ohne grundlegende Untersuchungen nicht abschliessend beantwortet werden kann.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 329/2024 abzulehnen. Er ist jedoch bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli