

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 183/2022

Sitzung vom 7. September 2022

1179. Anfrage (Aktuelles Bundesgerichtsurteil zum Mehrwertausgleich)

Kantonsrätin Sonja Rueff-Frenkel, Zürich, sowie die Kantonsräte Domenik Ledergerber, Herrliberg, und Martin Farner-Brandenberger, Stammheim, haben am 30. Mai 2022 folgende Anfrage eingereicht:

Art. 5 RPG schreibt vor, dass das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach dem RPG entstehen, zu regeln hat.

Der Gesetzgebungsauftrag von Art. 5 RPG kann entweder durch den Kanton selber oder durch die Gemeinden erfüllt werden, was das Bundesgericht in einem früheren Urteil entschieden hat. Das Bundesgericht hat nun in seinem Urteil 1C_233/2021 vom 5. April 2022 entschieden, dass die Gemeinden künftig auch bei Um- und Aufzonungen von Grundstücken Mehrwertabgaben erheben müssen. Gibt der Kanton den Gesetzgebungsauftrag von Art. 5 RPG an die Gemeinden weiter, entbindet ihn – so das Bundesgericht – dies nicht von der Pflicht, die Erfüllung zu überwachen und durchzusetzen.

Mit seiner Rechtsprechung spielt sich das Bundesgericht als Gesetzgeber auf und es richtet im kantonalen Vollzug ein Chaos an (für die kantonale Umsetzung galt eine Frist bis 1. Mai 2019). Das zürcherische MAG würde nach dem Willen des obersten Gerichts weitgehend Makulatur und die Entwicklung in den einzelnen Gemeinden würde massiv erschwert, wenn nicht für Jahre blockiert.

Vor diesem Hintergrund stellen sich für den Kanton Zürich nun folgende Fragen und wir bitten den Regierungsrat um deren Beantwortung:

1. Das Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) sieht in § 19 vor, dass die Gemeinden den Ausgleich von Planungsvorteilen, die durch Auf- oder Umzonungen entstehen, in ihrer Bau- und Zonenordnung regeln. Wenn in diesen Fällen die Erhebung einer Abgabe eine sog. Kann-Vorschrift ist, wie dies den Gemeinden mit Blick auf die nötigen Regelungen in der BZO mitgeteilt wurde (www.zh.ch/mehrwertausgleich), ist sie aus Sicht des Regierungsrates mit dem RPG vereinbar?
2. Sieht der Regierungsrat Handlungsbedarf, das MAG unter Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung anzupassen? Wenn ja, welche Bestimmungen wären davon betroffen?

3. Wie schätzt der Regierungsrat das Risiko ein, dass als Konsequenz des Bundesgerichts-Urteils Bau- und Zonenordnungen juristisch bestritten werden können?
4. Das MAG ist in einem politisch einmaligen und unter Einbezug der Gemeinden sehr ausgewogenen Prozess in der Legislative entstanden; entsprechend wurde das Referendum nicht ergriffen. Falls nun Änderungen erwogen würden: Gibt der Regierungsrat einer geänderten Vorlage Chancen im Parlament und bei der Stimmbevölkerung?
5. Wenn der Planungsvorteil abgeschöpft werden muss, ist der Regierungsrat bereit, dies so umzusetzen, ohne den Kompromiss zu gefährden und ohne grossen Aufwand für Gemeinden zu generieren, die bereits bewusst auf die Abschöpfung des Planungsvorteils verzichtet haben?
6. Sind dem Regierungsrat Gemeinden bekannt, die bewusst auf eine Regelung verzichtet haben und welche nun den Ausgleich von Planungsvorteilen bei Um- und Aufzonungen regeln müssen? Wenn ja, wie viele Gemeinden sind dies?
7. Kann den entsprechenden Gemeinden, die nun entgegen ihrer vorherigen Absicht, keinen kommunalen Mehrwertausgleich einzuführen, dennoch einen solchen einführen müssten, die bis 1. März 2025 geltende Frist erstreckt werden?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Sonja Rueff-Frenkel, Zürich, Domenik Ledergerber, Herrliberg, und Martin Farner-Branenberger, Stammheim, wird wie folgt beantwortet:

Im Urteil «Meikirch» vom 5. April 2022 (IC_233/2021) kommt das Bundesgericht zum Schluss, dass nach Art. 5 des Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700) auch bei Um- und Aufzonungen für einen angemessenen Ausgleich erheblicher Vorteile zu sorgen ist. Die Reglementsbestimmung der Gemeinde Meikirch (BE), die einen Verzicht auf den Mehrwertausgleich bei Um- und Aufzonungen vorsah, wurde vom Gericht aufgehoben. Somit ist seit dem Urteil «Meikirch» der Verzicht der Gemeinden auf den Mehrwertausgleich bei Auf- und Umzonungen (= kommunaler Mehrwertausgleich) infolge Verstosses gegen Bundesrecht (Art. 5 Abs. 1 RPG) nicht mehr rechtmässig.

Der Ständerat reagierte im Rahmen seiner Beratung zur Revision des RPG auf dieses Urteil und beantragte in seiner Session vom 9. Juni 2022 eine Änderung des Gesetzestexts zum Mehrwertausgleich (Antrag von Benedikt Würth zu Art. 5 Abs. 1 RPG). Es sei nicht der Wille des Gesetz-

gebers gewesen, den Mehrwert bei Auf- und Umzonungen zwingend auszugleichen. Mit der Präzisierung würde eindeutig, dass der Mehrwertausgleich bei Um- und Aufzonungen fakultativ ist. Die Revision des RPG geht im nächsten Schritt zur Beratung in den Nationalrat und im Falle eines Referendums folgt eine Volksabstimmung. Der weitere Verlauf sowie der zeitliche Horizont dieser Gesetzesrevision sind daher offen.

Mit Kreisschreiben der Baudirektion vom 23. Juni 2022 wurden die Gemeinden über die Praxisänderung infolge des Urteils «Meikirch» informiert: Die Baudirektion kann aufgrund der veränderten Ausgangslage Bau- und Zonenordnungen (BZO) der Gemeinden, die auf den kommunalen Mehrwertausgleich verzichten, nicht mehr genehmigen. Dies gilt auch für bereits vorgeprüfte Vorlagen. Mit dem Versand des Kreisschreibens wurde somit die Praxis bezüglich der Verzichtsmöglichkeit auf den kommunalen Mehrwertausgleich angepasst und klar geregelt.

Zu Frage 1:

Seit dem Bundesgerichtsurteil «Meikirch» ist ein Verzicht auf den Mehrwertausgleich der Gemeinden bei Auf- und Umzonungen nicht mehr rechtmässig. Die in § 19 Abs. 3 des Mehrwertausgleichsgesetzes (MAG, LS 700.9) festgehaltene Verzichtsmöglichkeit («Abgabe von höchstens 40%») verstösst gegen Art. 5 Abs. 1 RPG.

Zu Fragen 2 und 4:

Infolge der laufenden Revision des RPG, die nun auch den Art. 5 Abs. 1 RPG umfasst, ist bis auf Weiteres keine Änderung des MAG vorgesehen.

Zu Fragen 3, 5, 6 und 7:

Sieben Gemeinden haben vor Erhalt des Kreisschreibens der Baudirektion vom 23. Juni 2022 den Verzicht auf den kommunalen Mehrwertausgleich in der BZO an ihren Gemeindeversammlungen festgesetzt.

Nur eine Gemeinde verfügt über einen rechtskräftigen Verzicht auf den kommunalen Mehrwertausgleich in ihrer BZO. Die Verichtsregelung trat am 5. Februar 2022 in Kraft. Der Umgang mit diesem nun bundesrechtswidrigen Verzicht wird mit der betroffenen Gemeinde direkt geklärt.

Die übrigen Gemeinden wurden mit dem erwähnten Kreisschreiben darüber informiert, dass ein Verzicht nicht mehr genehmigt werden kann. Im Schreiben wird den Gemeinden zudem empfohlen, derzeit keine Vorlagen mit einem Verzicht auf den kommunalen Mehrwertausgleich festzusetzen und zur Genehmigung einzureichen.

Damit der Aufwand bei der Einführung des kommunalen Mehrwertausgleichs für Gemeinden möglichst gering gehalten werden kann, hat der Kanton Musterbestimmungen für die BZO entworfen, die direkt verwendet werden können. Es wird folglich keine allgemeine Fristerstre-

ckung für die Einführung gewährt, da weiterhin davon ausgegangen wird, dass die Einführung noch innert Frist erfolgen kann. Für den Vollzug des kommunalen Mehrwertausgleichs sind die Gemeinden zuständig. Sie können das Verfahren – innerhalb des durch das MAG und die Mehrwertausgleichsverordnung (LS 700.91) vorgegebenen Rahmens – selber gestalten.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli