

11. Mehrwertausgleichsgesetz (MAG), Verschuldung des kantonalen Mehrwertausgleichsfonds

Antrag des Regierungsrates vom 19. Juni 2024 und Antrag der Kommission für Planung und Bau vom 25. März 2025

Vorlage 5968a

Barbara Franzen (FDP, Niederweningen), Präsidentin der Kommission für Planung und Bau (KPB): Der Hintergrund der vorgeschlagenen Gesetzesänderung ist das Anfang 2021 in Kraft getretene Mehrwertausgleichsgesetz. Dieses war nach intensiven Beratungen in der KPB und dem Kantonsrat als breit abgestützte Vorlage angenommen worden. Das Gesetz regelt die Erhebung von Mehrwertabgaben bei Ein-, Auf- und Umzonungen, um die damit verbundenen Gewinne abzuschöpfen und für öffentliche Zwecke zu verwenden. Es gilt als wichtiges Instrument der Raumplanung im Kanton Zürich und es soll sicherstellen, dass Grundeigentümer, die durch baurechtliche Änderungen einen Wertzuwachs erfahren, einen Teil dieses Mehrwerts an die Allgemeinheit abgeben. Diese Gelder sollen dann für öffentliche Projekte und Massnahmen verwendet werden, die der Raumplanung dienen.

In der heute zu besprechenden Vorlage geht es um eine Änderung des kantonalen Mehrwertausgleichsfonds (MAF) bei Artikel 15 des entsprechenden Gesetzes. Dieser soll sich in Zukunft vorübergehend bis in eine Höhe von 50 Millionen Franken verschulden können. Die Regierung hat die Vorlage, die letztlich auf eine sehr breit abgestützte, aber zwischenzeitlich zurückgezogene Motion (KR-Nr. 449/2022) zurückgeht, an sechs Sitzungen in der KPB vorgestellt und die Fragen der Kommissionsmitglieder umfassend beantwortet, herzlichen Dank dafür. Die Vorlage war in der KPB mehrheitlich unbestritten. Da der Fonds zum Zeitpunkt der Beratungen ohne Mittel war, kommt es zu Wartefristen bei der Auszahlung von Beträgen. Mit der Möglichkeit der Verschuldung des Fonds sollen nun Wartefristen bei der Auszahlung verhindert werden. Und Gemeinden sollen durch einen finanziellen Anreiz animiert werden, Auszonungen vorzunehmen.

Ebenfalls in die Vorlage aufgenommen wurde das Anliegen der parlamentarischen Initiative von FDP-Kantonsrätin Sonja Rueff-Frenkel und Mitunterzeichnenden betreffend «Fristumsetzung MAG in den Gemeinden» (KR-Nr. 136/2023), und zwar durch einen entsprechenden Antrag der FDP bei Paragraph 29 Absatz 4 MAG. Damit wird vorgeschlagen, die Frist zur Anpassung der kommunalen Bau- und Zonenordnungen an die Bestimmungen zum kommunalen Mehrwertausgleich zu verlängern. Weil das Anliegen der PI in die Vorlage aufgenommen wurde, hat sie sich erledigt.

Die KPB liess sich eingehend zum Hintergrund der zu besprechenden Vorlage, für welche keine Vernehmlassung durchgeführt worden ist, informieren. Es geht nach Darlegung der Regierung um die Möglichkeit einer Art Überbrückungsverschuldung des kantonalen Mehrwertausgleichsfonds. Wie im Mehrwertausgleichsgesetz vorgesehen, sollen damit allgemeine raumplanerische Massnahmen

und Auszonungen finanziert werden. Es ist heute so, dass dieser Fonds über keinerlei Mittel verfügt, und zwar, weil die verfügbaren Abgaben nur mit einem jahrelangen Verzug fließen. Neu soll daher eine Verschuldung für Auszonungen – und nur für diese – möglich werden.

In der KPB gab vor allem die Höhe der maximalen Verschuldung zu Fragen Anlass. Die Regierung legte dar, dass die 50 Millionen Franken eine politische Grösse darstellten. Auch wurden Fragen zu den bereits eingegangenen Beitragsgesuchen und zu einem erwarteten Stellenaufbau gestellt, wobei hier eine Abschätzung gemäss Baudirektion eher schwierig ist. Auch zum Bestreben, nur vorübergehend eine Verschuldung des Fonds anstreben zu wollen, stellten die KPB-Mitglieder Fragen. Gemäss Baudirektion soll dies das Bestreben anzeigen, dass eine Verschuldung kein langfristiger Zustand sein soll, sondern dass der Fonds dann eben laufend durch die erwarteten Auszonungsbeiträge bereinigt werden kann.

In ihrer Haltung zur Vorlage ist die KPB differenziert. Zwar stimmen alle Mitglieder der bereinigten Vorlage zu, es gibt jedoch auch einen Minderheitsantrag. Die Mehrheit der KPB, bestehend aus SP, FDP, GLP und Grünen, begrüsst die Verschuldungsmöglichkeit als Anshub für die Fondsspeisung. Damit werde ein entsprechender Anreiz für Gemeinden geschaffen, Auszonungen nun endlich – und das war ja auch ein Ziel des MAG – vornehmen zu können.

Eine Minderheit aus SVP und Mitte hingegen beantragt die Streichung der Einlage von 50 Millionen Franken zu Verschuldungszwecken und hat bei Paragraph 15 Absatz 3 einen entsprechenden Minderheitsantrag gestellt. In ihren Augen werden die Gelder anderweitig dringender gebraucht, und eine Verschuldung sei angesichts der Finanzlage des Kantons nicht opportun.

Einigkeit herrscht in der KPB bezüglich des Antrags der Fristverlängerung zur Umsetzung des MAG in den Gemeinden bis 2028 statt wie ursprünglich bis Ende 2025 bei Paragraph 29 Absatz 4. Damit, wie bereits erwähnt, wurde das Anliegen der PI Rueff-Frenkel umgesetzt.

Namens der KPB beantrage ich Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und diese im Sinne der Kommissionsmehrheit zu verabschieden. Besten Dank.

Domenik Ledergerber (SVP, Herrliberg): Seit vier Jahren ist das Mehrwertausgleichsgesetz in Kraft und es bringt nichts. Wir stehen vor einem Scherbenhaufen, nur will es niemand einsehen. Wir haben das Mehrwertausgleichsgesetz auf Druck einer linken Volksinitiative in Kraft gesetzt und wir haben hier ein linkes Konstrukt, das das Bauen verkompliziert, das Bauen verteuert. Die Mieten werden teurer. Und jetzt will niemand Einsicht haben und man will noch 50 Millionen Franken in dieses Fehlkonstrukt einschiessen. Wieso? Weil das Geld fehlt. Es wird gar nichts mehr gebaut, weil der Anreiz fehlt. Es ist kompliziert, ein Bürokratiemonster. Und was machen wir? Wir sind nicht einsichtig und schießen einfach noch 50 Millionen Franken in dieses Konstrukt, obwohl dieses Konstrukt schon jährlich über 1 Million kostet – für nichts. Reiner Verwaltungsaufwand, es kommt kein Geld rein, also kann auch kein Geld rausfließen. Und jetzt will dieser Rat 50 Millionen für Auszonungen sprechen.

Ist das wichtig? Ist das eine Priorität für den Kanton Zürich, dass wir jetzt Auszonnungen finanzieren können? Hätten wir nicht viel dringendere Sachen zu finanzieren als Auszonnungen? Bitte lehnen Sie diese Änderung des Mehrwertausgleichsgesetzes ab. Danke.

Jonas Erni (SP, Wädenswil): Ja, wir behandeln heute eine gezielte Erweiterung des Mehrwertausgleichsgesetzes, die Einführung einer vorübergehenden Verschuldungsmöglichkeit des kantonalen Mehrwertausgleichsfonds zur Finanzierung von Auszonnungen. Die SP spricht sich klar dafür aus und das aus gutem Grund: Denn Auszonnungen und die daraus resultierenden Beiträge an die Gemeinden dürfen nicht unterbrochen oder verzögert werden, nur weil der Fonds diese Beiträge nicht sofort ausschütten kann. Gerade in der Raum- und Entwicklungsplanung sind Verzögerungen nicht nur ein administratives Ärgernis, sondern können ganze Projekte ins Stocken bringen und Gemeinden in unsichere Rahmensituationen drängen. Die zusätzliche Verschuldungsmöglichkeit ist deshalb ein wirksames Finanzierungsinstrument, das es dem Fonds erlaubt, kurzfristig zu handeln, ohne lange Wartezeiten für die Auszahlung der Beiträge an die betroffenen Gemeinden. Die Planung kann so kontinuierlich weiterlaufen und wichtige raumplanerische Projekte werden nicht auf Eis gelegt.

Gemäss Paragraf 15 des MAG soll die vorübergehende Verschuldung erlaubt werden für die Äufnung der Fondsbeiträge und -verwaltung sowie für Beiträge gemäss Paragraf 16, allerdings begrenzt auf 50 Millionen Franken. Diese Begrenzung ist fair und ausgewogen. Sie stellt sicher, dass der Fonds nur im klar definierten Rahmen und im begrenzten Umfang verschuldet werden darf; genug, um grössere Zahlungen zu ermöglichen, ohne die Risiken unbegrenzt zu steigern. Dies ist eine sinnvolle, pragmatische Lösung gegen ineffiziente Verzögerungen. Wir ermöglichen eine solide Finanzierungspraxis für die Gemeinden und für die Verlässlichkeit des Kantons in Planungsangelegenheiten.

Und, Domenik Ledergerber, es handelt sich hier um eine Bundesvorgabe. Das heisst, es ist kein sinnloses, sondern ein sehr sinnvolles Gesetz, das einfach noch ein bisschen Anlauf braucht. Wir unterstützen die Vorlage mit Überzeugung, sie bündelt Effizienz und Planungssicherheit zugunsten des Landschaftsschutzes.

Ratspräsident Beat Habegger: Wir begrüssen auf der Tribüne eine Klasse der Wirtschaftsschule KV Zürich. Herzlich willkommen im Kantonsrat.

Stephan Weber (FDP, Wetzikon): Diese Vorlage regelt im Wesentlichen die Verschuldung des MAG-Fonds und eine Fristerstreckung für die Gemeinden für die Umsetzung des MAG. Beide Punkte basieren auf Vorstössen, welche die FDP unterzeichnet hat. Die Motion 449/2022, «Äufnung des MAG-Fonds», wurde von unserem Christian Schucan (*Altkantonsrat*) mitunterzeichnet. Die PI «Fristerstreckung für die Umsetzung» wurde von unserer Sonja Rueff-Frenkel eingereicht. Grundsätzlich steht die FDP der Bildung von Fonds sehr kritisch gegenüber. Fonds sind eine starre, zweckgebundene Parkierung von finanziellen Mitteln. Die Fonds binden unsere knappen Finanzen und lassen sich kaum durch veränderte

Gegebenheiten anpassen. Ein Beispiel dafür sind auch die blockierten Finanzen in den Parkplatzfonds, welche wir kürzlich in diesem Rat mit der PBG-Revision (*Planungs- und Baugesetz*) der Parkierungen (*KR-Nrn. 341/2019 und 171/2020*) diskutiert haben. Den MAG-Fonds haben wir nun einmal geschaffen, und auch er ist schon blockiert, bevor er seinen Zweck entfalten kann.

Er beinhaltet zwei Konstruktionsfehler: Die Gemeinden sind verpflichtet, einen Mehrwertausgleich in ihre Bauordnung aufzunehmen. Es war jedoch lange unklar, ob Null-Prozent-Abgaben möglich sind. Diese Klärung benötigte Zeit, bis wir für die Gemeinden Rechtssicherheit hatten. Deshalb ist die Fristverlängerung für die Umsetzung durch die Gemeinde gemäss dieser Vorlage notwendig und gerechtfertigt. Der zweite Konstruktionsfehler besteht bei der Äufnung. Der MAG-Fonds kommt gar nicht in die Gänge, weil die Äufnung blockiert ist. Auszonungen sind nicht finanzierbar, solange durch Einzonungen keine Einnahmen realisiert werden. Einzonungen sind in der Regel jedoch nur möglich, wenn diese mit Auszonungen einhergehen. Dies ist eine klassische Huhn-Ei-Fragestellung.

Unsere Raumplanung verfolgt die Strategie, nur im Siedlungsgebiet die weitere bauliche Entwicklung zu realisieren. Für unsere Gemeinden und deren bauliche Entwicklung ist die Justierung der Siedlungsstruktur ein wichtiges Anliegen. Dies ist jedoch nur möglich, wenn finanzielle Abgeltungen für Ein-, Auf- und Auszonungen über ein geeignetes Werkzeug abgewickelt werden. Bei uns im Kanton Zürich ist dies nun einmal das MAG mit seinem Fonds.

Wir hoffen, mit dieser Vorlage nun eine bereinigte Grundlage geschaffen zu haben, damit ein positiver Entwicklungsprozess für unsere Siedlungsstruktur und die innere Verdichtung in Gang kommt. Die FDP stimmt der Vorlage zu.

Stefanie Huber (GLP, Dübendorf): Ich vertrete heute die GLP in den KPB-Themen, bevor unsere neugewählten «Gschpänli» (*gemeint sind Monica Sanesi Muri und Sascha Ullmann*) übernehmen werden.

Die Kommissionspräsidentin und meine Vorrednerinnen und Vorredner haben die Inhalte bereits erläutert. Die GLP trägt sowohl die Verlängerung der Fristen wie die neu mögliche Verschuldung des Fonds mit. Die Änderung ist aus raumplanerischer Sicht sinnvoll und kann die notwendige Dynamik bei Auszonungen auslösen. Langfristig wird sich das Problem dann lösen, wenn genehmigte Einzonungen auch zu realisierten Bauprojekten führen. Die GLP steht weiterhin hinter der Idee des Mehrwertausgleichs. Planungsbedingte Vorteile sollen genutzt werden, um Leistungen für die Allgemeinheit zu finanzieren. Städtebauliche Verträge ermöglichen es, wenn die Gemeinden die Grundlagen geschaffen haben, für Eigentümerschaften wie Gemeinden gute Lösungen zu finden – Win-win. Danke für die Aufmerksamkeit.

Thomas Schweizer (Grüne, Hedingen): Die Grünen unterstützen die neue Regelung, dass sich der Mehrwertausgleichsfonds mit 50 Millionen Franken verschulden kann. Damit kann erreicht werden, dass sich der Fonds für Beitragszahlungen bei Auszonungen vorübergehend verschulden kann, eine wichtige Voraussetzung, damit der im Gesetz vorgesehene Ausgleich auch funktioniert, denn ohne Geld ist

auch kein Ausgleich möglich. Damit können raumplanerische Massnahmen, wie vorgesehen, zeitnah umgesetzt werden und es gibt keine Verzögerungen aus finanziellen Gründen. Der verlängerten Frist zur Umsetzung des MAG in den BZO (*Bau- und Zonenordnung*) der Gemeinden stimmen wir zähneknirschend zu. Die ursprüngliche Frist ist ja bereits abgelaufen, daher braucht es eine neue Frist. Unklar war ja, ob die Gemeinden auch einen Mehrwertausgleich von null beschliessen können; also ein Ausgleich von null ist ja eine schwierige Geschichte. Leider aber haben die Gerichte das so bestätigt und es kann nun auch dieser Mehrwertausgleich null in den BZO verankert werden. Es wird sich in den nächsten Jahren noch zeigen, wie viele Gemeinden das sind. Wir stimmen aber hier zu.

Marzena Kopp (Die Mitte, Meilen): Ich verlese Ihnen das Votum meiner Kollegin Janine Vannaz, die heute im Rat nicht anwesend sein kann: Die Vorlage zur Änderung des Mehrwertausgleichsgesetzes zeigt zwei Anliegen auf, erstens, die temporäre Verschuldungsmöglichkeit des Mehrwertausgleichsfonds für Auszonungsentschädigungen und, zweitens, die Fristverlängerung für die Umsetzung des kommunalen Mehrwertausgleichs. Die Mitte spricht sich gegen die Einführung einer Verschuldungsmöglichkeit des Fonds aus. Der MAF wurde bewusst als Fonds ohne Defizitmöglichkeiten ausgestattet, und das aus gutem Grund. Wer langfristig nachhaltige Raumplanung will, darf nicht kurzfristige Versprechen auf Kredit machen. Die Vorlage sieht vor, dass der Fonds sich bis zu 50 Millionen Franken verschulden darf, um Beiträge an Gemeinden bei Auszonungen vorzufinanzieren. Wenn der Fonds einmal Schulden machen darf, wird der Ruf nach weiteren Ausnahmen nicht lange auf sich warten lassen, sei es bei Umzonungen oder sonstigen raumplanerischen Massnahmen. Wir stehen für eine solide Finanzpolitik ein und deshalb erachten wir es für falsch, Schulden mit erwarteten Erträgen aus noch nicht realisierten Auf- oder Umzonungen zu rechtfertigen. Raumplanung darf nicht mit der Schuldenlogik finanziert werden.

Anders sieht die Situation bei der zweiten Kommissionsanpassung aus: Die Fristverlängerung bis 1. März 2028 ist sachlich geboten und nachvollziehbar. Einige Gemeinden konnten die Umsetzungsfrist bis März 2025 nicht einhalten. Dies ermöglicht den Gemeinden, die Anpassung ihrer Bau- und Zonenordnungen gebündelt vorzunehmen und unnötige Doppelspurigkeiten zu vermeiden.

Fazit: Wir unterstützen die Fristverlängerung, lehnen jedoch die Verschuldungsmöglichkeit des Mehrwertausgleichsfonds ab. Schliesslich stimmen wir aber der Vorlage zu. Besten Dank.

Michael Bänninger (EVP, Winterthur): Die EVP unterstützt die Vorlage zur Änderung des Mehrwertausgleichsgesetzes. Mit dieser Vorlage werden zwei wichtige Anliegen aufgenommen: erstens, die Möglichkeit der vorübergehenden Verschuldung des kantonalen Mehrwertausgleichsfonds, um Auszonungen zeitgerecht entschädigen zu können. Das fördert den Anreiz, raumplanerisch erwünschte Auszonungen vorzunehmen. Mit der neuen Regelung schaffen wir einen verlässlichen Mechanismus, der sowohl die Gemeinden stärkt als auch die Ziele der Raumpla-

nung unterstützt. Zweitens wird die Umsetzungsfrist für den kommunalen Mehrwertausgleich bis 2028 verlängert. Unserer Ansicht nach ist dieser Schritt vernünftig. Wir geben den Gemeinden die nötige Zeit, ihre Bau- und Zonenordnung koordiniert und sorgfältig anzupassen.

Für die EVP ist klar: Mit dieser Vorlage verbinden wir Nachhaltigkeit und Verlässlichkeit. Wir schaffen faire Rahmenbedingungen, stärken die Gemeinden und stellen sicher, dass die planerischen Ziele im Interesse von Bevölkerung, Natur und Kulturland umgesetzt werden können. Wir sagen Ja zur Vorlage. Besten Dank.

Manuel Sahli (AL, Winterthur): Der Mehrwertausgleich ist eine gute Lösung für unsere Raumplanung. Leider hat er im Moment einen Klotz am Bein, indem es viel zu lange dauert, bis entsprechende Gelder ausgezahlt werden können. Leider können Bauvorhaben Jahre dauern, bis solche Gelder frei werden. Dies behindert den vorgesehenen Zweck des Mehrwertausgleichsfonds.

Mit der nun hier vorgesehenen temporären Verschuldungsmöglichkeit haben wir eine pragmatische Lösung, die eine schnelle Abwicklung des Mehrwertausgleichs ermöglicht und diesen in die Gänge bringt. Eine andere Alternative für die Öffnung eines solchen Fonds wäre quasi, dies mit Mitteln aus der regulären Staatskasse zu tun. Das wäre jedoch ungleich komplizierter, auch wenn wir da nicht von Verschuldung reden müssten.

Die Fraktion der Alternativen Liste wird dieser Gesetzesanpassung zustimmen. Ebenfalls werden wir der Fristverlängerung zustimmen, auch wenn wir hier auf eine schnelle Umsetzung hoffen. Besten Dank.

Eintreten

ist beschlossen, nachdem kein anderer Antrag gestellt worden ist.

Detailberatung

Teil A

Titel und Ingress

I. Das Mehrwertausgleichsgesetz vom 28. Oktober 2019 wird wie folgt geändert:

Marginalie zu § 15

§ 15 Abs. 1

Keine Wortmeldung, so genehmigt.

§ 15 Abs. 2 und 3

Minderheitsantrag in Verbindung mit § 15 Abs. 2 von Domenik Ledergerber, Barbara Grüter, Walter Honegger, Peter Schick, Janine Vannaz:

Abs. 2 gemäss geltendem Recht.

Folgeminderheitsantrag zu § 15 Abs. 3 von Domenik Ledergerber, Barbara Grüter, Walter Honegger, Peter Schick, Janine Vannaz:

Abs. 3 streichen.

Abstimmung

Der Kommissionsantrag wird dem Minderheitsantrag von Domenik Ledergerber gegenübergestellt. Der Kantonsrat beschliesst mit 110 : 58 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

§ 29. G. Schlussbestimmungen

Keine Wortmeldung, so genehmigt.

Ratspräsident Beat Habegger: Damit ist diese Vorlage materiell durchberaten und geht jetzt an die Redaktionskommission. Über Ziffer II und Teil B der Vorlage beschliessen wir in der Redaktionslesung.

Das Geschäft ist für heute erledigt.