

16. Frist Umsetzung MAG in den Gemeinden

Parlamentarische Initiative Sonja Rueff-Frenkel (FDP, Zürich), Christian Müller (FDP, Steinmaur), René Truninger (SVP, Illnau-Effretikon) vom 3. April 2023
KPB Kommission für Planung und BauKR-Nr. 136/2023

Sonja Rueff-Frenkel (FDP, Zürich): Die PI ist eigentlich selbsterklärend. Es ist eine relativ einfache Änderung im MAG (*Mehrwertausgleichsgesetz*). Auch das Thema selber scheint sehr abstrakt, obwohl es für die Gemeinden und auch für die Bevölkerung und in der Folge für die Verdichtung und für die Schaffung von Wohnraum von grösster Bedeutung ist. Im MAG steht eine Frist vom 1. März 2025, aber es ist vor ein bisschen mehr als anderthalb Jahren eine grosse Unsicherheit entstanden, weil das Bundesgericht ein Urteil gefällt hat, welches der Gesetzesabsicht auf Bundesebene widerspricht.

Die Beratungen in Bern waren ganz klar: Die Mehrwertabgabe ist nur für Einzoningen obligatorisch. Bei Auf- und Umzonungen kann der kantonale Gesetzgeber entscheiden, ob eine Abgabe obligatorisch ist oder nicht. So war es auch in den Protokollen zu lesen. In der Folge haben wir dann in der KPB (*Kommission für Planung und Bau*) in Paragraphen 19 bis 21 MAG festgelegt, dass die Gemeinden verpflichtet werden, den kommunalen Mehrwertausgleich zu regeln, und ein Abgabesatz von null Prozent ist ausdrücklich zulässig. Und von diesen null Prozent wurde in einigen Gemeinden auch schon Gebrauch gemacht und es ist in einigen Gemeinden so geplant. Im Rahmen der Kommissionsberatungen in der KPB wurde der Gesetzesentwurf auch in Bern überprüft, ob er dem RPG (*Raumplanungsgesetz*), also den bundesgesetzlichen Vorhaben, entspricht, und es kam aus Bern grünes Licht. Auf dieser Basis kam dann der Kompromiss zustande, der dem heutigen MAG entspricht. Das Bundesgericht hat nun zu einer scheinbaren Unsicherheit geführt, jedoch eben nur scheinbar, weil die Gesetzesabsicht in Bern ja klar war. Nun wurde in der Zwischenzeit das RPG auch konkretisiert und es wird angepasst, sodass ganz klar ist, dass null Prozent zulässig ist. Es läuft noch eine Referendumsfrist, die jedoch in einigen Wochen ausläuft.

Seit dem Bundesgerichtsentscheid sind nun über anderthalb Jahre vergangen und der Bundesgesetzgeber hat verhältnismässig sehr schnell reagiert und die gesetzlichen Grundlagen sind klar. Aber viele Gemeinden waren verunsichert, ob sie ihre BZO (*Bau- und Zonenordnung*) nun anpassen oder zuwarten sollen. Es gab ein Kreisschreiben aus der Baudirektion. Das hat aber keine Abhilfe geschaffen, da es nur empfiehlt, null Prozent oder – noch weniger verständlich – einen Abgabesatz von wenigen Prozenten nicht einzuführen. Die Empfehlung war nicht nur falsch, sondern auch falsch interpretiert, weil damals schon klar war, dass der Artikel 5 RPG konkretisiert wird. Für die Gemeinden, die nun aber genau dies regeln wollten, läuft der Zeitdruck, da im MAG die Frist vom 1. März 2025 geregelt ist. Wir haben nun zwei Jahre verloren. In der KPB ist eine PBG-Revision (*Planungs- und Baugesetz*) hängig und dort gibt es für die Umsetzung der harmonisierten Baubegriffe, eine Erstreckung der jetzigen Frist vom 28. Februar 2025 um drei

Jahre bis zum 29. Februar 2028. Betreffende Umsetzung der harmonisierten Baubegriffe wurde für die Gemeinden die Frist erstreckt und diese gleiche Fristerstreckung wollen wir auch für die Regelung des MAG für die Gemeinden. Die Limmattaler Zeitung hat am 15. Dezember 2023 im Zusammenhang mit der BZO-Revision in Urdorf genau auf diese Problematik hingewiesen. Die Gemeinden müssen eine Rechtssicherheit haben und sollen die BZO nicht alle zwei Jahre anpassen müssen. Die Gemeinden müssen nun reagieren, aber nicht unter Zeitdruck. Daher bitte ich Sie, mit uns zusammen die PI zu überweisen. Besten Dank.

Jonas Erni (SP, Wädenswil): Gerne erinnere ich hier an die bildungspolitischen Diskussionen der letzten Jahre hier im Rat. Eine Mehrheit hat jeweils gefordert, dass bezüglich Schulnoten und Hausaufgaben konsequentes Handeln und eine Messbarkeit gefordert und umgesetzt werden. Wir sollten gleiche Massstäbe anwenden auch bei den Gemeinden, und einzelne Gemeinden haben nun mal einfach ihre Hausaufgaben nicht gemacht, Note ungenügend. Man stelle sich vor: Ein Lehrer sagt, wenn die Kinder die Hausaufgaben nicht machen, «ja, dann bringst du sie halt in zwei, drei Jahren». Das würde auch nicht funktionieren, wäre so nicht gewollt. Deshalb, denke ich, sollte man hier nicht eine Ausnahmeregelung machen. Vor allem haben wir ja damals in der Behandlung des Geschäftes in der Kommission während Monaten, ja mehr als einem Jahr, darauf hingewiesen, dass diese Null-Prozent-Lösung problematisch sein könnte. Trotzdem haben wir es dann so geregelt. Jetzt haben wir diese Situation, die ein bisschen herausfordernd ist für gewisse Gemeinden. Aber es bleibt immer noch ein Jahr und in diesem Jahr sollte es eigentlich möglich sein. Es geht einfach nicht, dass, wenn wir ein Gesetz haben, das gewissen Leuten hier nicht gefällt – wir haben dies beim Uferweg und hier auch wieder –, einfach eine gewisse Verzögerungsstrategie stattfindet und das Gesetz verschoben und verzögert wird. In diesem Sinne lehnen wir die vorliegende PI ab.

Thomas Schweizer (Grüne, Hedingen): Diese PI braucht es nicht. Das MAG wurde 2021 eingeführt. Die Frist für die Umsetzung des MAG läuft bis 1. Mai 2025, genug Zeit also, um eine Umsetzung in allen Gemeinden zu ermöglichen. Wozu eine weitere Verzögerung? Die Gemeinden müssen künftig bei Um- und Aufzonungen von Grundstücken Mehrwertabgaben erheben und so dafür sorgen, dass erhebliche Planungsvorteile angemessen ausgeglichen werden. Ein Verzicht auf die Erhebung der Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzoning verstösst gegen Artikel 5 Absatz 1 RPG und ist somit bundesrechtswidrig. Dies geht aus einem Bundesgerichtsentscheid vom 5. April 2022 hervor, das ist nun auch schon bald wieder zwei Jahre her. Alle grösseren Gemeinden im Kanton Zürich haben einen Mehrwertausgleich in ihrer BZO bereits festgelegt. Für sie hat diese PI keine Relevanz. Einige Gemeinden sind noch nicht so weit und haben das MAG noch nicht umgesetzt. Sie haben noch Zeit bis 1. März 2025. Aber auch hier ist eine Aufschiebung nur für diejenigen relevant, welche den Mehrwertausgleich mit null Prozent festlegen wollen. Es macht keinen Sinn, die Frist für die Umsetzung zu verschieben, nur weil einige Gemeinden den Grundeigentümern das Geschenk

machen wollen, weiterhin auf den Ausgleich verzichten wollen. Null ist aber kein Ausgleich.

Die Revision des Raumplanungsgesetzes verpflichtet Kanton und Gemeinden, einen Mehrwert abzuschöpfen. Das Geld dient dazu, Entschädigungen zu finanzieren, die aufgrund einer Rückzonung von Bauland zu zahlen sind. Und es kann auch die Gestaltung öffentlicher Plätze und Parks eingesetzt werden. Die öffentliche Hand soll also mit der Mehrwertabschätzung vom planerischen Mehrwert profitieren. Wenn die Schöpfkelle aber aus lauter Leerstellen oder Nullen besteht, so bleibt nichts hängen. Die Gemeinden sind also gut beraten, wenn Sie für Auf- und Umzonung einen Abgabesatz von 20 Prozent mindestens, besser 30 oder gar 40 Prozent einsetzen. Damit sind sie auf der sicheren Seite und rechtskonform. Es besteht kein Bedarf für eine Aufschiebung.

Andreas Hasler (GLP, Illnau-Effretikon): Die Grünliberalen werden diese PI nicht vorläufig unterstützen. Es gibt keinen Grund, einige wenige Gemeinden mit einer Fristverlängerung zu belohnen, die säumig sind. Alle Gemeinden hatten genügend Zeit, um diese Änderung vorzunehmen. Einige Gemeinden haben sehr lange damit gezögert und haben dann gegen den Schluss der Frist das gute Argument in die Hände erhalten, dass jetzt da ein etwas unklarer Bundesgerichtsentscheid besteht. Sie wären genau gleich säumig gewesen, wenn dieser Bundesgerichtsentscheid nicht gekommen wäre. Im Übrigen gibt es haufenweise Fristen bei uns, haufenweise. Und sie werden haufenweise nicht eingehalten. Wieso wir jetzt hier gesetzgeberisch aktiv werden sollen, ist nicht einsehbar, nur um eine Frist zu verändern, wo doch viele andere Fristen auch bestehen, die nicht eingehalten werden.

Marzena Kopp (Die Mitte, Meilen): Die Mitte überweist die PI. Das Bundesgerichtsurteil schuf Unsicherheit, es brauchte eine Präzisierung auf der Bundesebene, welche nun erfolgte. Die entstandene Unsicherheit und die nachträglich nötige Klarstellung brauchten aber ihre Zeit. Eine Verlängerung der Frist bis 1. März 2028 macht also Sinn, zumal, wie schon erwähnt wurde, bis dahin auch die Frist für die Umsetzung der harmonisierten Baubegriffe und Messweisen verlängert wurde. Besten Dank.

Jörg Kündig (FDP, Gossau): Ich danke zunächst mal Andreas Hasler für den Hinweis an die Gemeinden, sie müssten die Gesetze, die wir hier erlassen, nicht umsetzen, denn wenn die Fristen festgesetzt seien, spiele es keine Rolle. Danke für diesen Hinweis, wir werden sicher bei Gelegenheit darauf zurückkommen.

Ich möchte auf die ganze Geschichte nochmals aus einer anderen Sichtweise eingehen: Wir haben im Gesetz festgestellt, dass wir null bis 40 Prozent verlangen können, verlangen sollen. Und wenn wir dieses Gesetz umsetzen wollen, dann verstossen wir gegen eine gesetzliche Vorgabe. Es ist aber auch so, dass das Bundesgericht gesagt hat «das stimmt nicht». Der Kanton seinerseits hat nicht festgelegt, wie die minimale Grösse sein soll. Mit anderen Worten, es gibt tatsächlich eine Unklarheit auf der Umsetzungsebene und deshalb ist es wichtig, dass wir Zeit

haben, das Ganze an die Hand zu nehmen. Alle, die hier drinnen sind und wissen, wie solche Bau- und Zonenordnungsanpassungen passieren, müssen zur Kenntnis nehmen, dass das nicht eine Sache von zwei Monaten ist, sondern es geht sechs Monate, zwölf Monate, und diese Zeit brauchen wir. Also vor diesem Hintergrund sind wir froh, wenn wir als Gemeinden diese Fristverlängerung bekommen. Wir vertreten alle Gemeinden, nicht nur diejenigen, die bereits umgesetzt haben, und die – wie haben Sie es so schön gesagt? – das Geld nutzen wollen und selber schuld sind, wenn sie nicht 20 Prozent einsetzen. Ich muss Ihnen sagen, es gibt weitere Abschöpfungsmöglichkeiten, zu nennen ist da beispielsweise die Grundstückgewinnsteuer. Auch diese kann so verwendet werden, wie Sie es angesprochen haben. Also schlussendlich muss ich sagen: Wir sind froh als Gemeinden, wenn wir diese Fristverlängerung bekommen, und sind froh, wenn Sie uns da helfen, indem Sie diese Fristverlängerung gewähren. Besten Dank.

Judith Anna Stofer (AL, Dübendorf): Gehen Sie einmal auf den GIS-Browser (*Geografisches Informationssystem*) und schauen Sie, welche Gemeinden die Umsetzung des Mehrwertausgleichs auf kommunaler Ebene bereits umgesetzt haben. Es sind ziemlich viele. Es fällt, erstens, auf, dass es bereits sehr viele Gemeinden sind, und, zweitens, dass es einige Gemeinden am rechten Zürichseeufer und an den Rändern des Kantons gibt, die noch nichts geregelt haben. Auffällig ist die Goldküste von Zollikon über Zumikon, Küsnacht und Erlenbach bis Uetikon am See, die bis anhin noch keine Regelungen haben. Inmitten der grünen Gemeinden (*gemeint ist die Farbe auf der GIS-Karte*), deren Mehrwertausgleichsregelung bereits in Kraft ist und die also bereit zur Umsetzung sind, und jenen hellblauen Gemeinden, deren Regelungen vorgeprüft oder genehmigt sind, stechen die weissen Gemeinden an der Goldküste heraus. Nun sind die Goldküstengemeinden fest in FDP-Hand und ich frage mich, ob es sich bei dieser PI, die von der FDP eingebracht wurde, um eine bestellte «Lex Goldküste» handelt. Oder ist es Zufall? Man könnte jedenfalls meinen, dass es kein Zufall ist. Oder anders gesagt: Ein Schelm, wer Böses dabei denkt.

Nun, das Bundesgerichtsurteil im Fall der Berner Gemeinde Meikirch ist eindeutig. Das nationale Parlament wird sich daran richten müssen. Eine Ausdehnung der Frist für die Umsetzung des Mehrwertausgleichs auf kommunaler Ebene um drei Jahre bringt überhaupt nichts. Wenn Sie auf den GIS-Browser gehen und schauen, welche Gemeinde wie umgesetzt hat, dann sehen Sie, dass sie mehrheitlich wirklich bei 40 Prozent sind, wenige bei 20 Prozent und einige bei 30 Prozent. Besten Dank für ihre Aufmerksamkeit.

Andreas Hasler (GLP, Illnau-Effretikon) spricht zum zweiten Mal: Ich bedanke mich auch bei Jörg Kündig, und zwar dafür, dass er die Frist genannt hat, wie lange so eine Gesetzesanpassung braucht. Ein halbes Jahr hat er genannt. Bei einem Frist 1. Februar 2025 haben wir jetzt zwölf Monate Zeit für diese Änderungen. Es reicht also wirklich gut, das innert Frist zu erledigen.

Dann wollte ich noch sagen: Es war kein Hinweis, dass die Gemeinden säumig werden sollen, überhaupt nicht. Es war ein Hinweis, wie die beklagenswerte Realität aussieht. Das ist ein Unterschied.

Sonja Rueff-Frenkel (FDP, Zürich) spricht zum zweiten Mal: Es wurde da schon einiges gesagt, das ich so nicht im Raum stehen lassen kann. Vielleicht zuerst zu dir, geschätzter Jonas Erni: Wir waren zusammen in der KPB und wir haben das diskutiert, wir haben über die null Prozent diskutiert. Aber die null Prozent waren nicht rechtlich problematisch, die waren politisch problematisch. Dass ihr gegen null Prozent Mehrwertabgabe seid, das ist uns klar, verständlich, darüber diskutieren wir nicht. Aber wir haben den MAG-Entwurf in Bern kontrollieren lassen und wir bekamen grünes Licht, die null Prozent waren zulässig. Es war politisch problematisch, nicht rechtlich problematisch. Und dann hast du gesagt, eine Fristerstreckung, so etwas macht man nicht. Denn eine Frist ist eine Frist und die muss man nicht erstrecken. Ich habe es gesagt: Ihr habt jetzt in der KPB für die hängige PBG-Revision für die Umsetzung der harmonisierten Baubegriffe eine Erstreckung um drei Jahre. Also ich nehme mal an, ihr werdet in dem Fall diese Revision ablehnen, denn Fristen erstreckt man nicht. Es geht euch einfach darum, dass sie nicht null Prozent sein soll, denn es ist eine politische Diskussion. Und ich will keine politische Diskussion. Es geht darum, dass wir jetzt zwei Jahre verloren haben mit einer scheinbaren Unsicherheit, die – da möchte ich jetzt gerne Thomas Schweizer entgegenen – jetzt behoben ist. Man darf null Prozent in der BZO festlegen, ob das jetzt der linken Ratsseite passt oder nicht, es ist jetzt zulässig. Und wenn eine Gemeinde jetzt null Prozent macht, dann ist das keine rechtliche Unsicherheit, sondern es ist zulässig, weil Artikel 5 RPG eben revidiert wurde. Und wenn euch das nicht passt, dann habt ihr noch etwa eine Woche Zeit, ein Referendum zu ergreifen, denn das läuft jetzt nämlich in Bundesbern.

Und Judith Stofer, du hast den GIS-Browser zitiert. Aber bitte zitiere ihn vollständig: Es sind nicht nur die Goldküstengemeinden, die zum Teil noch keine Regelung haben. Es gibt noch viele andere Gemeinden. Und es gibt auch Gemeinden, die null Prozent geregelt haben. Du hast nur diejenigen erwähnt, die 40, 30 und 20 Prozent haben. Aber es gibt Gemeinden, die wollen mit guten Gründen null Prozent machen, nämlich, weil sie die Verdichtung, weil sie die Bautätigkeit fördern wollen. Und nein, es ist kein bestellter Goldküstenvorstoss. Es ist ein Vorstoss, um den Gemeinden jetzt klare Rechtssicherheit zu geben, damit sie jetzt wirklich die Zeit haben, die wir ihnen einräumen wollten, dass sie eben null Prozent regeln können, was aber von der Baudirektion mit dem Kreisschreiben dann zwei Jahre blockiert wurde. Und jetzt ist es zulässig, aber diese zwei Jahre waren für die Gemeinden, die das wollen, verloren. Und wenn eine Gemeinde das jetzt will, diese null Prozent, dann wird sie das demokratisch einführen. Und in den Gemeinden, wo es den Parteien nicht passt, dass es null Prozent Mehrwertabgabe auf Auf- und Umzonungen gibt, können sich die ja dann wehren. Es ist ja nicht so, dass es dann auch so steht «die Gemeinden können sich dann wehren», aber man soll den Gemeinden jetzt die Möglichkeit geben, so wie es Jörg Kündig gesagt hat, und deshalb danke ich den Parteien, die unsere PI mit unterstützen.

René Truninger (SVP, Illnau-Effretikon): Eigentlich ist der Fall klar, die Gesetzeslage ist unklar. Eine Verlängerung um zwei Jahre hilft den Gemeinden ganz bestimmt, frei entscheiden zu können.

Dann noch zur Sprecherin der AL betreffend den GIS-Browser: Ich habe ihn jetzt geöffnet. Das ist ganz klar eine Falschaussage zu den Gemeinden auf der rechten Zürichseeseite. Das sind tatsächlich fünf Gemeinden aufgeführt, aber auch im Weinland hat die Mehrheit der Gemeinden noch nicht entschieden und auch im Zürcher Oberland hat die Hälfte noch nicht entschieden. Also das ist ganz sicher nicht eine «Lex Rechte-Zürichseeufer-Gemeinden», dem müsste ich also klar widersprechen. Die SVP setzt sich klar für die Verlängerung, für die Zweijahresfrist aus. Besten Dank.

Ratspräsidentin Sylvie Matter: Für die vorläufige Unterstützung einer parlamentarischen Initiative braucht es mindestens 60 Stimmen.

Abstimmung

Für die vorläufige Unterstützung der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 136/2023 stimmen 86 Ratsmitglieder. Damit ist das Quorum von 60 Stimmen erreicht. Die Initiative ist vorläufig unterstützt.

Ratspräsidentin Sylvie Matter: Die Geschäftsleitung wird die parlamentarische Initiative einer Kommission zu Bericht und Antrag zuweisen.

Das Geschäft ist für heute erledigt.