

Antrag des Regierungsrates vom 26. September 2018

5498

**Beschluss des Kantonsrates
über die kantonale Volksinitiative
«Für einen gemeindefreundlichen Mehrwertausgleich»**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 26. September 2018,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «Für einen gemeindefreundlichen Mehrwertausgleich» wird abgelehnt.

II. Die Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.



Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

Die unterzeichnenden, im Kanton Zürich wohnhaften Stimmberechtigten stellen gestützt auf Art. 23 ff. der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005, sowie das Gesetz über die politischen Rechte (GPR) und die dazugehörige Verordnung (VPR) in der Form der allgemeinen Anregung folgendes Begehren:

1. Der Kanton erlässt ein Gesetz über den Mehrwertausgleich (MAG). Es gibt den Gemeinden Handlungsspielraum, um die raumplanerischen Ziele des Bundes und des Kantons nach ihren Bedürfnissen umzusetzen.

2. Der Kanton erhebt eine Abgabe in der Höhe von 20 Prozent des Mehrwerts bei Einzonungen.
3. Die Gemeinden erhalten folgende Kompetenzen:
 - a. Erhebung einer ergänzenden kommunalen Abgabe auf Mehrwerte bei Einzonungen.
 - b. Erhebung und Festsetzung einer kommunalen Abgabe auf Mehrwerte bei Auf- und Umzonungen.
 - c. Festlegung der Höhe der kommunalen Abgabesätze.
 - d. Abschluss von städtebaulichen Verträgen in Ergänzung oder als Ersatz zur Mehrwertabgabe.
4. Die Gemeinden weisen die kommunale Mehrwertabgabe einem Fonds zu. Die Mittel können generell für Massnahmen nach Art. 3 und 5 Abs. 2 RPG und nach § 14a Wohnbauförderungsgesetz für die Bereitstellung von preisgünstigen Mietwohnungen verwendet werden. Die Verwendung der Geld- und Sachleistungen aus städtebaulichen Verträgen richtet sich nach der individuellen Vereinbarung.

Begründung:

Bund und Kanton verpflichten die Gemeinden, die Bereitstellung von zusätzlichem Wohnraum in gut erschlossenen Gebieten zu ermöglichen und die Landschaft zu schützen. Die Verdichtung nach Innen belastet die Gemeinden, die Infrastrukturen für eine wachsende Bevölkerung bereitstellen müssen. Finanziert werden kann dies, wenn die Gemeinden eine Abgabe auf planerische Mehrwerte erheben können.

Der Bund verpflichtet den Kanton, diese Mehrwertabgabe in einem Gesetz zu regeln. Da die Herausforderungen, vor denen die 166 Gemeinden – kleine wie grosse – stehen, sehr unterschiedlich sind, muss dieses den Gemeinden einen erheblichen Spielraum gewähren. Sowohl die Ausgestaltung des Mehrwertausgleichs als auch die Festlegung der Abgabesätze, sollen Sache der Gemeinde sein. Die Obergrenze für den Abgabesatz ist durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts vorgegeben, das Abgaben bis zu 60 Prozent zulässt.

Der am 7. Februar 2018 verabschiedete Antrag des Regierungsrats für ein Mehrwertausgleichsgesetz entzieht den Gemeinden diesen Spielraum. Mit der generellen Beschränkung des Abgabesatzes auf 15 Prozent legt es einzelnen Gemeinden ein viel zu enges Korsett an. Mit der Erhebung einer kantonalen Mehrwertabgabe von 5 Prozent auf alle Auf- und Umzonungen wird eine Bürokratie aufgebaut, die Gemeinden sowie Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer unnötig belasten.

Die Volksinitiative «Für einen gemeindefreundlichen Mehrwertausgleich» stellt sicher, dass die Interessen der Gemeinden gewahrt bleiben. Gemeinden, die nicht benötigtes Bauland auszonen, werden vom Kanton aus den Erträgen der kantonalen Abgabe auf Einzonungen entschädigt. Gemeinden, die Bauland einzonen, können die neuen Infrastrukturen über eine ergänzende kommunale Abgabe auf Einzonungen oder im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags finanzieren. Die Kompetenz für den Erlass, die Ausgestaltung und die Erhebung einer Abgabe auf Auf- und Umzonungen liegt in der alleinigen Kompetenz der Gemeinden. Damit werden bürokratische Doppelspurigkeiten vermieden und der administrative Aufwand erheblich reduziert.

Weisung

1. Formelles

Am 25. Juni 2018 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 20. April 2018 (ABI 2018-04-20) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Für einen gemeindefreundlichen Mehrwertausgleich» bei der Baudirektion eingereicht. Mit Verfügung vom 10. August 2018 (ABI 2018-08-17) stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterschriften fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. Sie ist als allgemeine Anregung abgefasst.

Gestützt auf § 133 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161) erstattet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert vier Monaten nach der Einreichung einer Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung Bericht und Antrag über ihre Gültigkeit und ihren Inhalt. Innert gleicher Frist beantragt er dem Kantonsrat zudem einen der folgenden Entscheide:

- a) Ablehnung der Initiative,
- b) Ablehnung der Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag,
- c) Zustimmung zur Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag,
- d) Ausarbeitung einer ausformulierten Vorlage (Umsetzungsvorlage), die der Initiative entspricht, mit oder ohne Gegenvorschlag dazu.

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005, KV, LS 101). Die in der Form der allgemeinen Anregung ausformulierte Volksinitiative «Für einen gemeindefreundlichen Mehrwertausgleich» wahrt die Einheit der Materie und verstösst nicht gegen übergeordnetes Recht. Die Initiative ist auch nicht undurchführbar.

Zusammengefasst erweist sich die Volksinitiative als gültig.

1.1 Verhältnis der Volksinitiative zur Vorlage 5434

Mit Beschluss vom 7. Februar 2018 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat den Erlass eines Mehrwertausgleichsgesetzes (MAG; Vorlage 5434). Als Reaktion darauf wurde am 20. März 2018 bzw. am 29. März 2018 der Direktion der Justiz und des Innern vorliegende Volksinitiative «Für einen gemeindefreundlichen Mehrwertausgleich» zur Vorprüfung eingereicht. Vorlage 5434 stellt daher keinen Gegenvorschlag oder Umsetzungsvorschlag zur Volksinitiative dar, sondern eine davon rechtlich und verfahrensmässig unabhängige Vorlage.

2. Inhaltliche Beurteilung der Volksinitiative

2.1 Ausgangslage

Die Revision vom 15. Juni 2012 des Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700) wurde am 3. März 2013 in einer Referendumsabstimmung von den Stimmberechtigten angenommen und trat am 1. Mai 2014 in Kraft. Teil der Revision bildet die Erneuerung des bisherigen Gesetzgebungsauftrags über den Ausgleich planungsbedingter Mehr- und Minderwerte (Art. 5 Abs. 1 RPG) sowie die Ergänzung mit Mindestvorgaben (Art. 5 Abs. 1^{bis}–1^{sexies} RPG). Zur Durchsetzung dieses Auftrags enthalten die Übergangsbestimmungen in Art. 38a RPG eine Frist (Abs. 4) und eine Sanktion (Abs. 5): Die Kantone regeln den angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile innert fünf Jahren nach Inkrafttreten. Nach Ablauf dieser Frist ist die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig, solange der betreffende Kanton nicht über einen angemessenen Ausgleich nach den Anforderungen von Art. 5 RPG verfügt. Diese Frist läuft am 30. April 2019 ab.

Die dem Kantonsrat unterbreitete Vorlage für den Erlass eines Mehrwertausgleichsgesetzes soll die angestrebte räumliche Entwicklung gemäss kantonalem Richtplan unterstützen. Entsprechend werden zwei Stossrichtungen verfolgt:

- Erstens sollen Lage und Grösse der Bauzonen im Kanton Zürich verbessert werden. Diesem Ziel soll der kantonale Mehrwertausgleich bei Einzonungen dienen.
- Zweitens sollen die vorhandenen Bauzonen konsequent genutzt und damit die Siedlungsentwicklung nach innen gefördert werden. Dazu dient einerseits der kantonale Mehrwertausgleich bei Auf- und Umzonungen. Andererseits regeln zusätzlich auch die Gemeinden den Ausgleich von Planungsvorteilen, die durch Auf- und Umzonungen entstehen.

In Bezug auf die umfassende Ausgestaltung des kantonalen sowie des kommunalen Mehrwertausgleichs ist auf die Weisung zur Gesetzesvorlage zu verweisen. Die Vorlage wird derzeit von der zuständigen Sachkommission des Kantonsrates beraten.

2.2 Schlussfolgerungen

Sowohl die Gesetzesvorlage als auch vorliegende Volksinitiative sehen vor, dass mit dem Mehrwertausgleichsgesetz bzw. dem Mehrwertausgleichsfonds allfällige nachteilige Wirkungen der inneren Verdichtung gemildert werden und raumplanerische Massnahmen finanziert werden können. Insbesondere für die Finanzierung von überkommunalen oder regionalen Massnahmen der Raumplanung, die unter anderem durch die Planungsregionen angeregt werden, sieht die Gesetzesvorlage eine kantonale Mehrwertabgabe von 5% bei Auf- und Umzonungen vor. Den Gemeinden und auch dem Kanton entstehen durch die innere Verdichtung zusätzliche Kosten, die nicht aus dem Mehrwertausgleichsfonds abgegolten werden können. Als Beispiele sind zu nennen: Verkehrsinfrastruktur, Schulraum, Sicherheitskosten, medizinische Versorgung, Wasser-/Stromversorgung, höherer Verwaltungsaufwand usw. Diese Kosten werden aus dem allgemeinen Staatshaushalt geleistet, da es sich um staatliche Aufgaben handelt. Entsprechend sehen sowohl die Gesetzesvorlage als auch die Volksinitiative «Für einen gemeindefreundlichen Mehrwertausgleich» vor, dass die durch die innere Verdichtung entstehenden zusätzlichen Kosten der öffentlichen Infrastruktur und der öffentlichen Aufgaben nicht aus dem kantonalen oder den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds geleistet werden. Es ist deshalb richtig, die Abgabesätze im Sinne der Gesetzesvorlage nicht zu hoch anzusetzen und Fondsmittel zu äufnen, die aufgrund der Zweckbindung nur beschränkt durchgesetzt werden können.

Die Begehren der Volksinitiative «Für einen gemeindefreundlichen Mehrwertausgleich» gefährden sodann die angestrebte räumliche Entwicklung des kantonalen Richtplans. Insbesondere würde durch die zulässigen höheren Abgabesätze der Mehrwertabgabe bei Auf- und Umzonungen das Ziel der inneren Verdichtung infrage gestellt: Bei einem zu hohen Abgabesatz würde die Innenentwicklung nicht mehr stattfinden, da sich die Gesamtbaukosten wesentlich erhöhen würden und die Rendite ungenügend ausfallen würde. Das Ausbleiben der Innenentwicklung hätte in Anbetracht des prognostizierten Bevölkerungswachstums für den Kanton Zürich unerwünschte Folgen für die räumliche und wirtschaftliche Entwicklung des Kantons: Ohne innere Verdichtung bestünde nicht genügend Wohn- und Arbeitsraum für die wachsende Bevölkerung. Aufgrund dieser Verknappung könnten die Mietpreise von Wohnraum stark ansteigen. Die Gemeinden müssten neue Flächen einzingeln, was jedoch zur Zersiedlung und Zerstörung von wertvollem Kultur- und Landschaftsland führen würde.

Sollten die Abgabesätze der Gemeinden zudem stark voneinander abweichen, würde ein zusätzlicher unerwünschter Standortwettbewerb entstehen. Bereits heute sind die Grundstückspreise in den urbanen Gebieten höher als in den ländlichen Gebieten. Sollte zusätzlich auch noch die Mehrwertabgabe in ländlichen Gebieten im Sinne einer Standortförderung tiefer angesetzt werden als in den urbanen Städten, würde die räumliche Entwicklung dem vom Kantonsrat verabschiedeten Raumordnungskonzept, dem kantonalen Richtplan und dem darin verankerten 80/20-Prinzip zuwiderlaufen.

Aus diesen Gründen ist die Volksinitiative «Für einen gemeindefreundlichen Mehrwertausgleich» abzulehnen. Die Vorlage 5434 hingegen erreicht die angestrebten Ziele der Verdichtung nach innen und fördert die angestrebte räumliche Entwicklung gemäss kantonalem Richtplan. Der Regierungsrat hält daher an seiner Vorlage fest.

3. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Volksinitiative «Für einen gemeindefreundlichen Mehrwertausgleich» abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Thomas Heiniger	Kathrin Arioli