

Zürcher Mehrwertausgleichsgesetz am 1.1.2021 in Kraft

von Christopher Tillman, Rechtsanwalt + Fachanwalt SAV Bau- und Immobilienrecht, Legis Rechtsanwältin AG, Zürich, www.legis-law.ch

Das Raumplanungsgesetz (RPG) verlangt in Art. 5 von den Kantonen seit Mai 2014, dass sie erhebliche planungsbedingte Vorteile – so genannte Mehrwerte – bei Ein-, Um- und Aufzonungen ausgleichen. Der Zürcher Kantonsrat verabschiedete am 28. Oktober 2019 nach einem langen politischen Ringen das kantonale Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) mit 29 neuen Paragraphen, das diese bundesrechtliche Vorgaben umsetzt. Die ausführende Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) wurde am 30. September 2020 vom Zürcher Regierungsrat mit 48 neuen Paragraphen erlassen. Diese treten nun im Kanton Zürich als letzter Kanton am 1. Januar 2021 in Kraft. MAG und MAV regeln im Kanton Zürich den Ausgleich von planungsbedingten Vorteilen bei Ein-, Um- und Aufzonungen. Insgesamt ist es nicht vermessen, von einem "Zürcher Finish" zu sprechen. Damit endet im Kanton Zürich als letzter Kanton auch das bestehende formelle Einzonungsmoratorium gemäss Art. 38a Abs. 5 RPG, welches jegliche Einzonungen im Kanton verbietet und streng praktiziert wurde.

Beim Ausgleich von Planungsmehrwerten geht es beispielsweise um folgende Fälle: Wenn auf einer Industriebrache oder einem Acker Wohnungen gebaut werden dürfen, steigt der Wert des Grundstücks. Das MAG sieht vor, dass ein Teil dieses Mehrwerts über eine Abgabe in einen Fonds fliesst, aus dem unter anderem raumplanerische Massnahmen finanziert werden können. Das MAG unterscheidet zwischen einem kantonalen Mehrwertausgleich, der bei *Einzonungen* angewendet wird und einem kommunalen Mehrwertausgleich, der bei *Auf- und Umzonungen* angewendet wird. Jede Gemeinde im Kanton Zürich hat die Möglichkeit auf den Mehrwertausgleich zu verzichten oder eine Mehrwertabgabe zu erheben.

Bei einer *Einzonung* wird eine kantonale Mehrwertabgabe von 20% fällig. Diese fliesst in den kantonalen Fonds. Eine zusätzliche kommunale Mehrwertabgabe bei Einzonungen ist nicht zulässig. *Beispiel:* Ein landwirtschaftliches Grundstück soll eingezont werden. Einzonungen fallen unter den kantonalen Mehrwertausgleich. Das bedeutet, dass 20% des Mehrwerts, der durch die Einzonung entsteht, als Ausgleichsleistung an den *kantonalen Fonds* gehen.

Bei einer *Auf- oder Umzonung* kann eine kommunale Mehrwertabgabe von bis zu 40% fällig werden, sofern ein Grundstück die von der Gemeinde festgelegte Freifläche überschreitet. Diese fliesst in den *kommunalen Fonds*. Der Abgabesatz wie auch die Freifläche müssen von jeder Gemeinde in der kommunalen Bau- und Zonenordnung (BZO) festgehalten werden. *Beispiel:* Ein Grundstück in der Industrie- und Gewerbezone wird durch eine *Umzonung* zu einer Parzelle in einer Wohnzone mit Mehrfamilienhausnutzung überführt. Ein zweites Grundstück erfährt eine *Aufzonung*, da neu statt eines Einfamilienhauses eine höhere Nutzung mit

Mehrfamilienhäusern möglich ist. Ob eine Mehrwertabgabe fällig wird und wie hoch diese Abgabe ausfällt, hängt davon ab, wie die Gemeinde den Mehrwertausgleich ausgestaltet hat.

Nur wenn eine Gemeinde sich für eine Einführung des Mehrwertausgleichs entschieden hat, fliessen die Abgaben in den kommunalen Fonds und stehen anschliessend zur Verfügung, um den öffentlichen Raum zu gestalten. Beitragsberechtigt sind Massnahmen zur Gestaltung des öffentlichen Raumes. Dies kann die Gestaltung von Parks und Grünanlagen umfassen wie auch die sog. "Verbesserung des Lokalklimas" oder das Erstellen von sozialen Infrastrukturen, wie beispielsweise soziale Treffpunkte oder ausserschulische Einrichtungen. Jede Gemeinde bzw. die Stimmberechtigten an den Gemeindeversammlungen oder die Gemeindeparlamente entscheiden selbst, ob ein kommunaler Mehrwertausgleich eingeführt werden soll oder nicht.

Um den kommunalen Mehrwertausgleich zu gestalten, stehen den Gemeinden zwei Steuerungsmöglichkeiten zur Verfügung: a) die *Grösse der Freifläche* und b) die *Höhe des Abgabesatzes*. Die Gemeinden können im Sinne einer *Bagatellklausel eine Freifläche* zwischen 1'200 m² bis 2'000 m² festlegen. Das heisst: Für Grundstücke, die kleiner als diese Freifläche sind, muss die Eigentümerschaft keinen Mehrwertausgleich leisten. Dies allerdings nur, wenn der tatsächliche Mehrwert weniger als CHF 250'000 beträgt. Je kleiner die Freifläche gewählt wird, desto mehr Grundstücke werden vom Mehrwertausgleich umfasst. Somit stehen voraussichtlich auch mehr Mittel für den kommunalen Ausgleich zur Verfügung. Die Gemeinden können den *Abgabesatz zwischen 0% und 40%* festlegen. Angewendet wird dieser auf den um CHF 100'000 reduzierten Mehrwert. Je höher der Abgabesatz festgelegt wird, desto mehr Mittel stehen somit für den kommunalen Ausgleich zur Verfügung. Innerhalb einer Gemeinde dürfen nur ein Abgabesatz und eine Freifläche für das gesamte Gemeindegebiet festgelegt werden.

Entscheidet sich eine Gemeinde für einen Mehrwertausgleich, muss sie sich somit über die Höhe des Abgabesatzes, die Grösse der Freifläche und die Verwendung der Erträge einigen und in der Bau- und Zonenordnung (BZO) festlegen. Für diese Entscheidung haben die Gemeinden bis am 1. März 2025 Zeit. Auch ein Verzicht auf den kommunalen Mehrwertausgleich muss explizit in der kommunalen BZO festgehalten werden. Insgesamt ist schon jetzt klar, dass es zum MAG und zur MAV noch viele Unklarheiten gibt und noch geben wird. Die Praxis und Rechtsprechung wird somit auch hier gefordert sein.

Laut § 29 Abs. 1 und 3 MAG ist das Gesetz anwendbar auf Planungsmassnahmen, die nach dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des MAG festgesetzt werden. Der kommunale Mehrwertausgleich ist anzuwenden, sobald er in der kommunalen Bau- und Zonenordnung rechtsgültig erfasst ist.