



Teilrevision Bau- und Zonenordnung

Änderung der Bauordnung
«Kommunaler Mehrwertausgleich»

Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV



Inhalt

1 Ziele und Inhalte des Erläuterungsberichts	4
2 Ausgangslage.....	4
2.1 Anlass.....	4
2.2 Ziele der BZO-Teilrevision	5
2.3 Bedeutung des Mehrwertausgleichs für die Stadt Zürich	5
3 Übergeordnete Rahmenbedingungen.....	6
3.1 Eidgenössisches Raumplanungsgesetz (RPG).....	6
3.2 Kantonales Mehrwertausgleichsgesetz (MAG).....	6
3.3 Mehrwertausgleichsverordnung (MAV)	8
4 Gegenstand der BZO-Teilrevision: Änderung der Bauordnung.....	10
4.1 Freifläche.....	10
4.2 Höhe des Abgabesatzes.....	11
4.3 Erträge kommunaler Mehrwertausgleich.....	12
5 Städtebauliche Verträge	13
6 Preisgünstiger Wohnraum (§ 49b Planungs- und Baugesetz)	13
7 Verfahren	14
7.1 Öffentliche Auflage	14
7.2 Kantonale Vorprüfung.....	14
7.3 Überarbeitung.....	14
7.4 Festsetzung Gemeinderat.....	14
7.5 Weiteres Verfahren.....	14

1 Ziele und Inhalte des Erläuterungsberichts

Nebst Planunterlagen und Vorschriften gehört zur Nutzungsplanung ein Erläuterungsbericht (Art. 47 Raumplanungsverordnung, RPV¹).

Gemäss Art. 47 RPV hat die Behörde, welche Nutzungspläne erlässt, der kantonalen Genehmigungsbehörde Bericht zu erstatten. Darin ist auszuführen, wie die Nutzungspläne die Ziele und Grundsätze der Raumplanung, die Anregungen aus der Bevölkerung, die Sachpläne und Konzepte des Bundes und den Richtplan berücksichtigen und wie sie den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, insbesondere der Umweltschutzgesetzgebung, Rechnung tragen (Art. 47 Abs. 1 RPV).

Da die vorliegende BZO-Teilrevision die kantonalen Musterbestimmungen zur Festlegung der kommunalen Mehrwertabgabe in der BZO übernimmt und ausser der kommunalen Mehrwertabgabe keine zusätzlichen planerischen Festlegungen getroffen werden, kann sich der Bericht auf die Ausführungen zur Höhe des Abgabesatzes und zur Freifläche beschränken (Informationsschreiben Amt für Raumentwicklung vom 12. Februar 2020; Regelungen der Gemeinden zur Umsetzung von § 19 des Mehrwertausgleichsgesetzes).

2 Ausgangslage

2.1 Anlass

Das teilrevidierte Raumplanungsgesetz (RPG) schreibt in Artikel 5 vor, dass die Kantone den Ausgleich planungsbedingter Mehr- und Minderwerte regeln und die Mindestvorgaben dafür einführen. Der Mehrwertausgleich ist für raumplanerische Massnahmen im öffentlichen Interesse einzusetzen.

Der Kantonsrat hat das Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) am 28. Oktober 2019 beschlossen. Die Frist für das Referendum gegen diesen Beschluss ist am 7. Januar 2020 ungenutzt abgelaufen. Die dazugehörige Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) wurde von der Baudirektion erarbeitet. Mit Beschluss Nr. 959 vom 30. September 2020 beschloss der Regierungsrat die Inkraftsetzung von MAG und MAV (Neuerlass) auf den 1. Januar 2021.

Im Informationsschreiben vom 12. Februar 2020 hat das ARE über die anstehenden Regelungen der Gemeinden zur Umsetzung von § 19 des MAG informiert. Das ARE sicherte darin den Gemeinden Unterstützung zu. Diese erfolgte durch Musterbestimmungen für die BZO, die gleichzeitig mit dem Schreiben veröffentlicht wurden. Ab 23. September 2020 wurde ein Musterreglement für den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds zur Verfügung gestellt. Für Januar 2021 wurde zudem zur Bemessung des Mehrwertes als auch zur Berechnung der Abgabe ein Instrumentarium angekündigt, welches die Gemeinden im weiteren Verfahren unterstützen soll.

Ab 1. Januar 2021 können die Gemeinden gestützt auf MAG und MAV den kommunalen Mehrwertausgleich einführen, indem eine entsprechende Regelung in der BZO eingeführt wird.

Die Stadt Zürich ist an einer schnellen Regelung interessiert. Bereits seit einigen Jahren pflegt die Stadt Zürich die Praxis, mit Grundeigentümerinnen und -eigentümern einen finanziellen Ausgleich mittels städtebaulicher Verträge zu vereinbaren, sofern im Rahmen von Sondernutzungsplanungen oder von Grundeigentümerinnen und -eigentümern beantragten BZO-Teilrevisionen ein planerischer

¹ vom 28. Juni 2000, SR 700.1

Mehrwert entsteht. Die daraus erfolgten Zahlungen wurden oder werden für Projekte im näheren Umfeld der jeweiligen Planungen verwendet.

2.2 Ziele der BZO-Teilrevision

Um in der Stadt Zürich eine Mehrwertabgabe für Auf- und Umzonungen erheben zu können, soll eine der kantonalen Vorgabe entsprechende Regelung in der Bauordnung getroffen werden.

Die vorliegende BZO-Teilrevision «Kommunaler Mehrwertausgleich» regelt die Mehrwertabgabe für Tatbestände, in denen auf der Grundlage von Auf- und Umzonungen sowie Sondernutzungsplanungen ein Planungsvorteil entsteht. Auf der Basis dieser kommunalen Regelung kann die Stadt Zürich nach Rechtskraft der Vorlage und nach erfolgter Einführung eines entsprechenden Fonds die Erhebung von Mehrwertabgaben verfügen. Nebst dieser zukünftigen Möglichkeit, Abgaben zum Ausgleich des Mehrwerts auf dem Verfügungsweg zu erheben, sind weiterhin städtebauliche Verträge zulässig.

2.3 Bedeutung des Mehrwertausgleichs für die Stadt Zürich

Häufig vermehren Ein-, Auf- und Umzonungen sowie Sondernutzungsplanungen den Wert von Grundeigentum quantifizierbar, ohne dass die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer einen Ausgleich für diesen Sondervorteil erbracht hätten. Das eidgenössische Raumplanungsgesetz (RPG) verlangt, dass in solchen Fällen ein Mehrwertausgleich erfolgen soll.

Die Bevölkerung im Kanton Zürich wächst stetig. Der Kanton prognostiziert bis 2040 ein Bevölkerungswachstum von 280 000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Gemäss kantonalem Raumordnungskonzept entfallen künftig mindestens 80% des Bevölkerungswachstums auf die Stadt- und die urbanen Wohnlandschaften.

Der regionale Richtplan nimmt die Bedeutung der Stadt Zürich als Kernstadt des Metropolitanraums Zürich und bedeutendes wirtschaftliches, gesellschaftliches und kulturelles Zentrum auf. Als Ziel für die Bevölkerungsentwicklung wurde im regionalen Richtplan der Stadt Zürich (RRB vom 21. Juni 2017) deshalb festgehalten: «[...] mit dem regionalen Richtplan soll über den Horizont von 2030 hinaus eine Entwicklung von mindestens 80 000 zusätzlichen Bewohnerinnen und Bewohnern ermöglicht werden.»

Damit eine qualitätsvolle, soziale und umweltverträgliche Siedlungsentwicklung nach innen stattfinden kann, braucht es zusätzliche öffentliche Infrastrukturanlagen. Die Basis für die angestrebte Entwicklung bildet der kommunale Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen (SLÖBA), welcher zurzeit im Gemeinderat der Stadt Zürich diskutiert wird. Im SLÖBA werden insbesondere «Gebiete mit baulicher Dichte über die BZO hinaus» ausgewiesen. Gleichzeitig bezeichnet der Kommunale Richtplan neue Freiräume und neue öffentliche Bauten und Anlagen, die zu realisieren sind.

Gerade im bereits mehrheitlich überbauten Siedlungskörper der Stadt Zürich ist die Schaffung neuer qualitätsvoller Infrastrukturanlagen eine komplexe Herausforderung. Ausserdem ist mit grossen Kosten aufgrund der hohen Wertschöpfung der in der Stadt liegenden Grundstücke zu rechnen. Die Kosten der Verdichtung sollen nicht einseitig zu Lasten der öffentlichen Hand und somit der Steuerzahlenden gehen, sondern auch von denjenigen, die durch die Massnahme in den Genuss eines Planungsvorteils gelangen, mitgetragen werden. Ziel ist es mit dem Ausgleich der planungsbedingten Vorteile dort Mehrwert zu schaffen, wo verdichtet wird. Neben den Einwohnerinnen und Einwohnern profitieren auch die betroffenen Grundeigentümerinnen und -eigentümer, wenn dadurch das

Umfeld der eigenen Projekte attraktiver wird, zum Beispiel auf der Grundlage von städtebaulichen Verträgen.

3 Übergeordnete Rahmenbedingungen

Die Rechtsgrundlagen für die Festsetzung eines gesetzlich geregelten Mehrwertausgleichs wurden sowohl auf eidgenössischer als auch auf kantonaler Ebene geschaffen. In diesem Kapitel werden die wichtigsten Grundlagen aufgeführt und ihre Relevanz für die Teilrevision «Kommunaler Mehrwertausgleich» aufgezeigt. Auf Bundesebene erfolgte eine Anpassung des Art. 5 des Raumplanungsgesetzes. Auf kantonaler Ebene bilden sowohl das Mehrwertausgleichsgesetz als auch die Mehrwertausgleichsverordnung die Rechtsgrundlage für die kommunale Umsetzung des Mehrwertausgleichs. Letztere beschreiben damit klar den Rahmen, welcher der kommunalen Umsetzung zur Verfügung steht.

3.1 Eidgenössisches Raumplanungsgesetz (RPG)

Das eidg. Raumplanungsgesetz (RPG) gibt als Rahmengesetzgebung vor, dass das kantonale Recht bei Planungen nach RPG einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile zu regeln hat (Art. 5 Abs. 1 RPG).

Mit der am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Revision des RPG wird zudem die Einführung von kantonalen Minimalregelungen verlangt und im Falle der Unterlassung mit Sanktionen verknüpft (Art. 38a Abs. 5 RPG). Zu dieser Mindestregelung gehört ein Abgabesatz von mind. 20% und die Erhebung des Mehrwertausgleichs zumindest dann, wenn Land neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesen wird; der Ausgleich soll jeweils mit der Überbauung oder der Veräusserung des Grundstücks fällig werden (Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG). Die Pflicht der Kantone, eine allgemeine, über Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG hinausgehende Regelung der Ausgleichspflicht bei Planungsvorteilen nach Art. 5 Abs. 1 RPG zu treffen, bleibt weiterhin bestehen.

Der Ertrag, welcher aus dem Ausgleich entsteht, kann einerseits für Entschädigungen verwendet werden, welche aus Planungen entstehen, die zu Eigentumsbeschränkungen führen, sowie andererseits für Massnahmen zur Schonung der Landschaft, zur Gestaltung der Siedlungsentwicklung und zur Umsetzung von öffentlichen oder im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen.

3.2 Kantonales Mehrwertausgleichsgesetz (MAG)

Mit MAG und MAV wird den Vorgaben des RPG auf kantonaler Ebene mit einem Gesetz und einer Verordnung entsprochen. Mit Inkrafttreten des MAG erhalten die Gemeinden für ihre kommunale Regelung des Mehrwertausgleichs eine gesetzliche Grundlage.

Das MAG wurde am 28. Oktober 2019 vom Kantonsrat beschlossen und wurde mit Beschluss des Regierungsrates Nr. 959 vom 30. September 2020 auf den 1. Januar 2021 in Kraft gesetzt.

Das neue Gesetz enthält Bestimmungen zum kantonalen Mehrwertausgleich, zum kantonalen Mehrwertausgleichsfonds und zum kommunalen Mehrwertausgleich. Der kommunale Ausgleich von Planungsvorteilen kann gemäss MAG auf dem Wege einer Abgabbeerhebung erfolgen (§ 19 MAG i.V.m. § 20 Abs. 1 MAG) oder mit einem städtebaulichen Vertrag vereinbart werden (§ 19 Abs. 6 MAG i.V.m. § 21 MAG).

Das MAG legt die massgeblichen Inhalte und Werte der Mehrwertabgabe im Kanton Zürich wie folgt fest:

Kantonaler Mehrwertausgleich

Bei **Einzonungen** sowie bei **Umzonungen der Zone für öffentliche Bauten** wird eine kantonale Mehrwertabgabe erhoben (§ 2 Abs. 1 MAG). Die Höhe der kantonalen Mehrwertabgabe beträgt 20% des Mehrwerts. Der Mehrwert, der bei einer Einzonung entsteht, ist damit kein Abgabetatbestand des kommunalen Mehrwertausgleichs.

Kommunaler Mehrwertausgleich

Der kommunale Mehrwertausgleich beschränkt sich auf den Mehrwert, der bei **Auf- und Umzonungen** anfällt (§ 19 Abs. 1 MAG). Beim Ausgleich dieser kommunalen Planungsvorteile liegt die Kompetenz vollumfänglich bei der Gemeinde. Es erfolgt keine anteilmässige kantonale Mehrwertabgabe, wie dies in einem früheren Gesetzesentwurf noch vorgesehen war (Vernehmlassungsentwurf vom 25. Mai 2016). Als Aufzonung wird jede Planungsmassnahme verstanden, welche zu einer Verbesserung der Nutzungsmöglichkeit eines Grundstücks führt. Der Ausgleich von Planungsvorteilen, die anlässlich einer kommunalen Sondernutzungsplanung entstehen, fallen deshalb auch in die Zuständigkeit der Gemeinde.

Gemäss § 19 Abs. 2 MAG haben die Gemeinden eine Freifläche im Sinne einer Bagatellgrenze festzulegen. Diese soll zwischen 1 200 und 2 000 m² angesetzt werden. Übersteigt der Mehrwert jedoch die Summe von Fr. 250 000, wird eine Abgabe erhoben, auch wenn die festgesetzte Freifläche noch nicht erreicht wird (§ 19 Abs. 4 MAG).

Die kommunale Mehrwertabgabe darf höchstens 40% des um Fr. 100 000 gekürzten Mehrwertes betragen (§ 19 Abs. 3 MAG).

Der Mehrwert wird aus der Differenz zwischen den Verkehrswerten eines Grundstücks ohne und mit Planungsmassnahme ermittelt. Für die Bemessung des Mehrwerts ist der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme massgebend (§ 3 Abs. 1 und 2 MAG).

Verfahren und Abgabeverwendung

Der Ausgleich von Planungsvorteilen kann gemäss MAG auf dem Wege einer Abgabbeerhebung (Verfügung) erfolgen (§ 19 MAG i.V.m. § 20 Abs. 1 MAG) oder in einem städtebaulichen Vertrag vereinbart werden (§ 19 Abs. 6 MAG i.V.m. § 21 MAG).

Erfolgt der Mehrwertausgleich mittels Verfügung, sind die Freifläche und der Abgabesatz massgebend, welche in der Bauordnung festgeschrieben sind. Zur gleichmässigen Bemessung der Mehrwertabgabe stellt der Kanton gegen eine Nutzungsgebühr eine schematische, formelmässige Bewertung zur Verfügung (Landpreismodell). Die Mehrwertabgabe fliesst in einen zu eröffnenden kommunalen Mehrwertausgleichsfonds.

Anstelle einer verfügten Abgabbeerhebung kann der Mehrwertausgleich auch mit einem städtebaulichen Vertrag geregelt werden. Ein städtebaulicher Vertrag regelt die Rechte und Pflichten von Bauherrschaft und Gemeinwesen im Zusammenhang mit der Verwirklichung eines Bauvorhabens (vgl. zum möglichen Vertragsinhalt § 21 Abs. 2 MAG). Bei der Vereinbarung der Rechte und Pflichten im

städtebaulichen Vertrag kann der Ausgleich im Ergebnis von der aufgrund des Mehrwerts geschuldeten Abgabe abweichen. Im Rahmen des städtebaulichen Vertrags kann vereinbart werden, dass der Ausgleichsbetrag für ein Projekt der öffentlichen Hand eingesetzt wird. Es kann sich z.B. um eine Beteiligung der Bauherrschaft an der Infrastruktur (insb. zur Förderung des öffentlichen Verkehrs und Zugänglichkeit der Haltestellen), der Gestaltung des öffentlichen Raums und/oder an öffentlichen Einrichtungen (von kommunaler Bedeutung) für Soziales, Gesundheit und Bildung handeln.

3.3 Mehrwertausgleichsverordnung (MAV)

Die MAV wurde mit Beschluss des Regierungsrates Nr. 959 am 30. September 2020 erlassen und wird auf den 1. Januar 2021 in Kraft gesetzt.

Die Verordnung befasst sich insbesondere mit der «Bemessung des Mehrwerts» (§§ 6 – 17 MAV), der «Mehrwertabgabe» (§§ 18 – 27 MAV), den «Städtebaulichen Verträgen» (§§ 28 – 31 MAV) sowie dem «Mehrwertausgleichsfonds» (§§ 32 – 44 MAV).

Berechnung der Mehrwertabgabe

Die Bemessung erfolgt über Landpreismodelle, die vom Kanton noch zu erarbeiten sind und auf notariell beurkundeten Grundstücksverkäufen (Handänderungsstatistik) beruhen sollen. Diese sollen periodisch durch eine eigens dafür eingesetzte Expertengruppe geprüft werden. Die Berechnungsgrundlage soll den Gemeinden ab 1. Januar 2021 zur Verfügung stehen.

Sofern besondere Gründe vorliegen, kann eine individuelle Schätzung des Mehrwerts durchgeführt werden. Als besondere Gründe gelten gemäss § 13 Abs. 1 MAV insbesondere:

- a. verbesserte Nutzungsmöglichkeiten infolge von Sondernutzungsplanungen,
- b. tatsächliche und öffentlich-rechtliche Eigenschaften des Grundstücks, die dazu führen, dass die durch die Planungsmassnahme verbesserten Nutzungsmöglichkeiten nicht ausgeschöpft werden können,
- c. Grundstücke in Zonen nach § 49b PBG (preisgünstiger Wohnraum) oder anderweitig für gemeinnützigen Wohnungsbau dauerhaft gesicherte Grundstücke.

Die Schätzungen sind jeweils nach anerkannten Bewertungsmethoden durchzuführen. Die besonderen Gründe sind in der Bewertung zu berücksichtigen.

Festsetzung der Mehrwertabgabe

Das Verfahren zur Bemessung des Mehrwerts und Festsetzung der Mehrwertabgabe ist in mehrere Schritte gegliedert. Vor Festsetzung der Planungsmassnahme ist jeweils eine Mehrwertprognose abzugeben. Die Festsetzung der Mehrwertabgabe erfolgt schliesslich nach Inkrafttreten der Planungsmassnahme. Parallel zur Rekursaufgabe der Planungsmassnahme (nach der kantonalen Genehmigung) ist die Mehrwertbemessung den Grundeigentümerinnen und –eigentümern, deren Grundstücke innerhalb des Planungssperimeters liegen, bekannt zu geben. Ihnen ist während 30 Tagen das rechtliche Gehör zu gewähren.

Die Mehrwertabgabe wird zum Zeitpunkt der Überbauung (Baufreigabe bzw. mit der Rechtskraft einer nachträglichen Baubewilligung) fällig (§ 10 MAG). Geringfügige bauliche Massnahmen lösen dabei noch keine Abgabepflicht aus. Als geringfügige bauliche Massnahmen im Sinne von § 10

Abs. 1 MAG gelten, gemäss § 21 MAV, Erweiterungen von Bauten um eine anrechenbare Geschossfläche gemäss § 255 PBG von weniger als 100 m² sowie Sanierungen. Die Veräusserung löst keine Fälligkeit aus (Verweisung zu § 20 Abs. 3 MAG und § 21 Abs. 2 MAV). Eine mögliche Etappierung wird entsprechend berücksichtigt (§10 Abs. 2 MAG), spätestens 10 Jahre nach der Baufreigabe der ersten Etappe wird die gesamte Mehrwertabgabe fällig.

Städtebauliche Verträge

Eine Planungsmassnahme kann Anlass sein, dass Bauherrschaft und Gemeinwesen einen städtebaulichen Vertrag abschliessen, mit dem Art und Wert des Mehrwertausgleichs sowie Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit bevorstehenden Bauvorhaben geregelt werden (§ 21 MAG, § 29 MAV). Weicht die rechtskräftige Planungsmassnahme erheblich von den Annahmen ab, die dem städtebaulichen Vertrag zugrunde lagen, kann jede Partei vom Vertrag zurücktreten (§ 22 Abs. 2 MAG).

Mehrwertausgleichsfonds, beitragsberechtigte Massnahmen

Der kantonale Mehrwertausgleichsfonds entrichtet Beiträge an Auszonungen (ab Fr. 10 000) und Massnahmen der Raumplanung (ab Fr. 30 000). Die jeweiligen Gesuche sind dem Kanton im Rahmen der Vorprüfung der Planungsmassnahme einzureichen.

Aus dem kommunalen Fonds sind gemäss § 23 MAG kommunale Massnahmen der Raumplanung im Sinne von Art. 3 Abs. 3 lit. a bis e RPG beitragsberechtigt. Dies sind gemäss § 42 MAV kommunale Planungsmassnahmen, insbesondere zur Gestaltung des öffentlichen Raums, zur Verbesserung des Lokalklimas und zur Verbesserung der ökologischen Qualität und Durchlässigkeit des Siedlungsraums, zur Verbesserung der Zugänglichkeit von Haltestellen des öffentlichen Verkehrs und von öffentlichen Einrichtungen mit Rad- und Fusswegen, zur Erstellung von sozialen Infrastrukturen, Beiträge an die Planungskosten für Überdeckungen von Verkehrsinfrastrukturen sowie zur Verbesserung der Bau- und Planungskultur.

Damit im Kanton Zürich eine möglichst einheitliche Gestaltung der kommunalen Fondsreglemente erfolgen kann, hat der Kanton ein Musterreglement erarbeitet. Die Stadt Zürich wird das Fondsreglement auf der Basis des kantonalen Musterreglements erstellen. Im Zusammenhang mit dem Erlass eines Fondsreglements wird zu prüfen sein, welche Massnahmen als "kommunale Planungsmassnahmen" im Sinne von Art. 3 Abs. 3 RPG gelten (§ 23 MAG) und im Fondsreglement als beitragsberechtigte Massnahmen aufzuführen sind. Diese Prüfung soll neben den oben genannten Massnahmen auch Massnahmen zur Erstellung technischer Infrastrukturen im Sinne des Teilrichtplans Versorgung/Entsorgung umfassen."

4 Gegenstand der BZO-Teilrevision: Änderung der Bauordnung

Gegenstand der vorliegenden BZO-Teilrevision bilden neue Vorschriften in der Bauordnung, mit denen der kommunale Mehrwertausgleich eingeführt wird und welche die Erhebung einer Mehrwertabgabe erlauben, die Höhe der Freifläche und des Abgabesatzes bestimmen sowie die Zuwendung der Erträge aus dem Mehrwertausgleich in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds sicherstellen.

Die neuen Vorschriften werden in einem eigenen Kapitel K^{bis} in die Bauordnung aufgenommen und lauten wie folgt:

K^{bis} Kommunaler Mehrwertausgleich

Art. 81d Erhebung einer Mehrwertabgabe

¹ Auf Planungsvorteilen, die durch Auf- oder Umzonungen entstehen, wird eine Mehrwertabgabe im Sinne von § 19 des Mehrwertausgleichsgesetzes (MAG) erhoben.

² Die Freifläche gemäss § 19 Abs. 2 MAG beträgt 1 200 m².

³ Die Mehrwertabgabe beträgt 40 % des um Fr. 100 000 gekürzten Mehrwerts.

Art. 81e Erträge kommunaler Mehrwertausgleich

Die Erträge aus den Mehrwertabgaben fliessen in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds und werden nach Massgabe des Fondsreglements verwendet.

Die Musterbestimmungen des Kantons zur Regelung der Mehrwertabgabe werden übernommen. Als mögliche Tatbestände für die Erhebung einer Mehrwertabgabe gelten nebst Auf- und Umzonungen auch planerische Mehrwerte aus Sondernutzungsplanungen. Der Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV beschränkt sich nachstehend hinsichtlich des Gegenstands der BZO-Teilrevision auf Ausführungen zur Höhe des Abgabesatzes und zur Freifläche.

4.1 Freifläche

Das MAG schreibt den Gemeinden vor, eine Freifläche in der Bauordnung festzulegen. Die Höhe der Freifläche ist zwischen 1 200 m² und 2 000 m² anzusetzen. Grundstücke, die kleiner als die festgesetzte Freifläche sind, sind grundsätzlich vom Ausgleich ausgenommen. Es sei denn, der mutmassliche, bzw. der tatsächlich errechnete Mehrwert des Grundstücks beträgt mehr als Fr. 250 000. Wird der tatsächliche Mehrwert von Fr. 250 000 überschritten, ist ein Mehrwertausgleich zu leisten.

Als Grundlage für die Ermittlung der anzuwendenden Freifläche konnte auf Erfahrungszahlen von Handänderungen in unterschiedlichen Bauzonen zurückgegriffen werden. Aufgrund der hohen Wertschöpfung von Grundstücken in der Stadt Zürich konnte folgendes festgestellt werden:

- Eine Grundstücksfläche von 1 200 m² erfährt bei einer Änderung der Bauzone im Sinne einer Auf- oder Umzonung eine Wertsteigerung, die bereits bei kleiner Erhöhung der Ausnützungsziffer über dem Betrag von Fr. 250 000 liegt.
- Bei einer Aufzonung in die nächsthöhere Zone (z.B. Wohnzone W4 in W5) dürfte, je nach Lage des Grundstücks, ein Mehrwert von Fr. 250 000 bereits bei einer wesentlich kleineren Grundstücksfläche als 1 200 m² erreicht werden (bei einer W4 in W5 schon bei einer Grundstücksgrösse zwischen 150 m² und 300 m²).

→ **Die Freifläche wird mit 1 200 m² festgesetzt.**

4.2 Höhe des Abgabesatzes

Gemäss MAG können Gemeinden eine Abgabe von höchstens 40 % des um Fr. 100 000 gekürzten Mehrwerts vorsehen.

Die Stadt Zürich verfolgt, insbesondere auf der Basis des regionalen und kommunalen Richtplans, eine qualitätsvolle, soziale und umweltverträgliche Siedlungsentwicklung nach Innen.

Das prognostizierte Bevölkerungswachstum in der Stadt Zürich löst einen zusätzlichen Bedarf an qualitätsvollen öffentlichen Räumen und sozialen Infrastrukturen aus. Die Stadt Zürich wird dabei insbesondere bei der Landbeschaffung für zusätzliche Anlagen im öffentlichen Raum angesichts der hohen Grundstückspreise mit sehr grossen Kosten konfrontiert werden.

Die Kosten der Siedlungsentwicklung nach Innen sollen nicht einseitig nur zu Lasten der öffentlichen Hand und somit der Steuerzahlenden gehen, sondern auch von den Grundeigentümerinnen und -eigentümern, die in den Genuss eines Planungsvorteils gelangen, mitgetragen werden. Die Stadt hat deshalb in ihrer bisherigen Praxis einen Mehrwertausgleich von 50 % (Sondernutzungsplanungen, bzw. auf Antrag der Grundeigentümerinnen und -eigentümer erfolgte BZO-Teilrevisionen) mit der Grundeigentümerschaft vertraglich vereinbart, sofern ein planungsbedingter Vorteil ausgewiesen wurde. Mit dem Mehrwertausgleich können gemäss § 42 MAV folgende Massnahmen mitfinanziert werden:

Massnahmen

- zur Gestaltung des öffentlichen Raums,
- zur Verbesserung des Lokalklimas und die Verbesserung der ökologischen Qualität und Durchlässigkeit des Siedlungsraums,
- zur Verbesserung der Zugänglichkeit zu den Haltestellen des öffentlichen Verkehrs und zu öffentlichen Einrichtungen mit Rad- und Fusswegen,
- zur Erstellung von sozialen Infrastrukturen,

sowie

- an die Planungskosten für die Überdeckung von Verkehrsinfrastrukturen und
- an die Verbesserung der Bau- und Planungskultur.

Für den kommunalen Mehrwertausgleich wählt die Stadt Zürich aufgrund der hohen Kosten, welche auf Grund des prognostizierten Wachstums an baulichen Aufwertungsmassnahmen z.B. in Form

von neuen Freiräumen entstehen sowie der bisherigen städtischen Praxis mit städtebaulichen Verträgen von 50 % den gemäss MAG maximal möglichen Ausgleichssatz von 40%. Das bisher in der Stadt Zürich angewendete Berechnungsmodell, das zwar einen Abgabesatz von 50 % kannte, liess in Anlehnung an die Basler Praxis Abzüge von sog. Gestehungskosten zu, die in der Bemessung nach MAG nicht mehr vorgesehen sind, zum Beispiel Abzüge für Kosten im Zusammenhang mit Altlasten, Abbrüchen und Erschliessung. Wie Erfahrungen zeigen, muss im Ergebnis ein Abgabesatz von 40 % (anstatt 50 %) nicht immer zu einem geringeren Ausgleichsbetrag führen, weil neu auf der Grundlage des MAG die Abzugsmöglichkeiten auf die Planungsaufwendungen beschränkt sind und damit weniger grosszügig sind als in der bisherigen vertraglichen Praxis der Stadt Zürich.

→ **Der Abgabesatz wird auf 40 % festgelegt.**

4.3 Erträge kommunaler Mehrwertausgleich

In Art. 81e wird der Umgang mit den Erträgen aus der Mehrwertabgabe geregelt. Diese fliessen in einen noch zu eröffnenden kommunalen Mehrwertausgleichsfonds. Die Ausrichtung der Beiträge erfolgt auf der Basis von § 42 MAV in Verbindung mit § 23 MAG.

Die Einzelheiten der Fondsverwaltung sind in einem kommunalen Fondsreglement zu regeln. Das ARE hat als Hilfestellung für die Ausarbeitung des Fondsreglements am 23. September ein Musterreglement veröffentlicht. Das Fondsreglement der Stadt Zürich wird auf der Basis des Musterreglements erarbeitet. Die Erarbeitung und der Erlass des kommunalen Fondsreglements erfolgt parallel zur BZO-Teilrevision. Das Vorliegen des Fondsreglements ist kein Genehmigungserfordernis für die BZO-Teilrevision «kommunaler Mehrwertausgleich».

Das Fondsreglement ist gemäss § 4 Abs. 2 des Gemeindegesetzes in Form eines Gemeindeerlasses zu beschliessen. Die Zuständigkeit für diesen Erlass wird abzuklären sein. Das Fondsreglement und die Einrichtung des Fonds werden erst benötigt, wenn die ersten Bezüge der Mehrwertabgabe erfolgen sollen. Für die Bemessung und Festsetzung einer Mehrwertabgabe ist der Bestand eines eingerichteten Fonds noch nicht erforderlich.

5 Städtebauliche Verträge

§ 19 Abs. 6 MAG in Verbindung mit § 21 MAG ermöglichen einen Mehrwertausgleich mittels städtebaulichem Vertrag. Damit hält der kantonale Gesetzgeber explizit die Zulässigkeit vertraglicher Lösungen fest. Bisher musste sich die vertragliche Praxis der Stadt Zürich zum Mehrwertausgleich auf die Rechtsprechung bezüglich den Möglichkeiten des verwaltungsrechtlichen Vertrags und betreffend die Gemeindeautonomie abstützen.

Die Stadt Zürich pflegt seit ein paar Jahren die Praxis, die durch kooperative Planungsmassnahmen entstehenden Mehrwerte im Rahmen von städtebaulichen Verträgen auszugleichen. An dieser Praxis kann gestützt auf das kantonale Recht auch zukünftig festgehalten werden – unter Beachtung der Vorgaben von MAG und MAV.

Der Ausgleich mittels städtebaulicher Verträge anstelle der Abgabe ist zulässig (§ 19 Abs. 6 MAG). Im Rahmen von sogenannten kooperativen Planungen werden in enger Zusammenarbeit zwischen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern und der Stadt städtebaulich und freiräumlich hochwertige Areale geschaffen. Kooperative Planungen ermöglichen zusammen mit den entsprechenden nutzungsplanerischen Instrumenten (BZO, Gestaltungspläne) einerseits für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer massgeschneiderte Lösungen, welche bei Bedarf von der Grundordnung abweichen können und andererseits eine nachhaltige Stadtentwicklung, welche abgestimmt ist auf die übergeordneten Zielsetzungen der Stadt Zürich. Mit einem städtebaulichen Vertrag können nebst dem Ausgleich von planungsbedingten Mehrwerten noch weitere Themen wie z.B. Landabtausch, die Gewährung von Näherbaurechten oder die Berücksichtigung von sozialräumlichen Aspekten geregelt werden. Mit dem städtebaulichen Vertrag kann insbesondere auch geregelt werden, dass die Mehrwertabgabe direkt für Massnahmen auf dem entsprechenden Areal oder im direkten Umfeld eingesetzt wird. So entstehen also mittels städtebaulichen Verträgen gleichermassen für die Grundeigentümerschaften und die Allgemeinheit/das Quartier Vorteile und insgesamt ein Gewinn für die Öffentlichkeit. Je nach Art der vertraglich vereinbarten Rechte und Pflichten kann der im städtebaulichen Vertrag vereinbarte Ausgleich im Ergebnis von der aufgrund des Mehrwerts geschuldeten Abgabe abweichen (§ 19 Abs. 6 MAG).

6 Preisgünstiger Wohnraum (§ 49b Planungs- und Baugesetz²)

Mit § 49b PBG wird den Gemeinden neu die Möglichkeit eingeräumt, bei Zonenänderungen, Sonderbauvorschriften und Gestaltungsplänen, die zu einer erhöhten Ausnutzungsmöglichkeit führen, einen Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum vorzuschreiben. Diese Ergänzung des PBG wurde von den Stimmberechtigten des Kantons Zürich am 28. September 2014 angenommen und ist zusammen mit der zugehörigen Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (PWV) per 1. November 2019 in Kraft getreten. Die Stadt Zürich prüft derzeit eine kommunale Regelung zum preisgünstigen Wohnraum nach § 49b PBG.

Die kommunale Einführung einer Bauvorschrift zur Einforderung eines Mindestanteils an preisgünstigem Wohnraum hat Einfluss auf die Höhe des Landwertes. Bei der Realisierung von preisgünstigem Wohnraum resultiert eine Verpflichtung zur Kostenmiete, womit der Ertragswert der betroffenen Grundstücke und somit auch allfällige Planungsvorteile bei Aufzonungen gemindert werden.

² Eingefügt durch Kantonsrat vom 28. Oktober 2013 (OS 74, 547; ABI 2013-06-21). In Kraft seit 1. November 2019.

Sofern § 49b PBG in der Stadt Zürich nutzungsplanerisch umgesetzt wird, ist eine solche Eigentumsbeschränkung bei der Schätzung des Mehrwerts zu berücksichtigen (individuelle Schätzung nach § 13 Abs. 1 lit. c MAV).

7 Verfahren

7.1 Öffentliche Auflage

Die BZO-Teilrevision «Kommunale Mehrwertabgabe» wurde gemäss § 7 Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 13. Mai 2020 bis und mit 13. Juli 2020 öffentlich aufgelegt. Die Unterlagen konnten während der Auflage beim Amt für Städtebau der Stadt Zürich, Amtshaus IV, Lindenhofstrasse 19, Zürich, oder im Internet (www.stadt-zuerich.ch/hochbau) eingesehen werden.

Während der Auflage konnte sich Alle zu der BZO-Teilrevision äussern. Innerhalb der Auflagefrist gingen keine Einwendungen ein.

7.2 Kantonale Vorprüfung

Parallel zur öffentlichen Auflage wurde der Entwurf der genannten BZO-Teilrevision dem Kanton Zürich zur Vorprüfung eingereicht.

Die vorliegende BZO-Teilrevision «Kommunaler Mehrwertausgleich» wird von der Baudirektion in der Vorprüfung vom 23. Juni 2020 als genehmigungsfähig eingestuft. Die vorliegende Teilrevision setzt die übergeordneten Vorgaben auf kommunaler Stufe um. Die Baudirektion wies in ihrem Vorprüfungsbericht darauf hin, dass die Sondernutzungsplanungen in den genannten Begriffen «Auf- und Umzonungen» mitenthalten sind (siehe § 1 MAG und Seite 13 der kantonalen Weisung zum MAG). Die Baudirektion hat deshalb empfohlen, in Art. 81d Abs. 1 die beiden Wörter «sowie Sondernutzungsplanungen» zu streichen. Die Empfehlung der Baudirektion wurde aufgenommen (Änderung zur Fassung in der öffentlichen Auflage).

7.3 Überarbeitung

Aufgrund der Rückmeldungen aus der kantonalen Vorprüfung, der städtischen Ämtervernehmlassung und der Veröffentlichung des Musterfondsreglements sowie der Mehrwertausgleichsverordnung wurden die Dokumente überarbeitet.

7.4 Festsetzung Gemeinderat

Die BZO-Teilrevision bedarf der Festsetzung durch den Gemeinderat.

7.5 Weiteres Verfahren

Referendums- und Stimmrechtsbeschwerdefrist

Nachdem der Gemeinderat die Teilrevision festgesetzt hat, wird die Referendumsfrist (60 Tage) und die Frist für den Rekurs in Stimmrechtssachen (5 Tage) angesetzt. Diese beginnen gleichzeitig.

Genehmigung Kanton

Sind die beiden Fristen ungenutzt verstrichen oder ein allfälliges Referendum bzw. ein allfälliges Stimmrechtsrekursverfahren abgeschlossen, verfügt die kantonale Baudirektion die Genehmigung der Teilrevision.

Teilrevision Bau- und Zonenordnung

Änderung der Bauordnung «Kommunaler Mehrwertausgleich»

Rekursfrist

Mit Bekanntmachung der Genehmigung durch die kantonale Baudirektion wird die BZO-Teilrevision während 30 Tagen zum Rekurs aufgelegt.

Inkraftsetzung

Ist die Rekursfrist ungenutzt verstrichen oder sind allfällige Rechtsmittelverfahren abgeschlossen, setzt der Stadtrat die BZO-Teilrevision in Kraft. Der Stadtratsbeschluss betreffend Inkraftsetzung wird während 30 Tagen zum Rekurs aufgelegt. Wird kein Rechtsmittel gegen die Inkraftsetzung ergriffen, erlangt die Vorlage ihre Rechtskraft.

Herausgeberin:
Stadt Zürich
Hochbaudepartement
Amt für Städtebau (AfS)

Beteiligte Ämter der Stadt Zürich:
Amt für Städtebau
Rechtsdienst Hochbaudepartement

Fotos/Grafik/Pläne:
Amt für Städtebau (AfS)

Druck:
GeoPrint-Shop, Zürich

Bezugsquelle:
Stadt Zürich
Amt für Städtebau (AfS)
Lindenhofstrasse 19
8021 Zürich
Telefon: + 41 44 412 11 11
afs@zuerich.ch

www.stadt-zuerich.ch/hochbau