

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 2. Dezember 2020

1127.

**Amt für Städtebau, Teilrevision Bau- und Zonenordnung, Änderung der Bauordnung
«Kommunaler Mehrwertausgleich»**

IDG-Status: öffentlich

1. Zweck der Vorlage

Die Stadt pflegt im Rahmen von kooperativen Planungen bereits seit einigen Jahren die Praxis, mit Grundeigentümerinnen und -eigentümern einen Ausgleich nach Art. 5 Raumplanungsgesetz (RPG, SR 700) mittels städtebaulicher Verträge zu vereinbaren, sofern bei Sondernutzungsplanungen oder BZO-Teilrevisionen ein planerischer Mehrwert entsteht. Die daraus erfolgten Zahlungen wurden oder werden für Projekte im näheren Umfeld der jeweiligen Planungen verwendet.

Die Kosten der Verdichtung sollen nicht nur zulasten der öffentlichen Hand und somit der Steuerzahlenden gehen, sondern im Besonderen auch von denjenigen mitgetragen werden, die durch die Massnahme in den Genuss eines Planungsvorteils gelangen.

Das neue kantonale Mehrwertausgleichsgesetz (MAG), welches am 1. Januar 2021 in Kraft tritt, gibt den Gemeinden die Möglichkeit, eine Vorschrift in der Bauordnung einzuführen, gestützt auf welche eine Mehrwertabgabe zu leisten ist, falls durch Auf- und Umzonungen oder Sondernutzungsplanungen Planungsvorteile entstehen. Mit der vorliegenden BZO-Teilrevision «Kommunaler Mehrwertausgleich» wird die rechtliche Grundlage für die Erhebung der Mehrwertabgabe geschaffen.

2. Anlass und Hintergrund

Gemäss Art. 5 Abs. 1 RPG haben die Kantone den Ausgleich von Planungsvor- und -nachteilen zu regeln. Der Kantonsrat hat am 28. Oktober 2019 das MAG verabschiedet. Das Mehrwertausgleichsgesetz wurde mit Regierungsratsbeschluss Nr. 959 vom 30. September 2020 auf den 1. Januar 2021 in Kraft gesetzt. Der Regierungsrat verabschiedete mit demselben Beschluss auch die Inkraftsetzung der Mehrwertausgleichsverordnung (MAV).

Mit diesen beiden Erlassen (MAG und MAV) werden die Vorgaben des RPG erfüllt und es wird eine Grundlage für die vorliegende BZO-Teilrevision geschaffen.

Mit Inkrafttreten der vorliegenden kommunalen Regelung hat die Stadt die Mehrwertabgaben zu erheben (§ 19 MAG i. V. m. § 20 Abs. 1 MAG). Nebst der Erhebung von Mehrwertabgaben bleibt für die Gemeinden weiterhin die Möglichkeit bestehen, im Zusammenhang mit Planungsmassnahmen städtebauliche Verträge abzuschliessen (§ 19 Abs. 6 MAG i. V. m. § 21 MAG).

Auch schon vor dem Inkrafttreten des MAG durften städtebauliche Verträge zur Regelung von Ausgleichsleistungen abgeschlossen werden. Diese bereits abgeschlossenen städtebaulichen Verträge haben über das Inkrafttreten des MAG hinaus Bestand (§ 29 Abs. 2 Satz 2 MAG) und gelangen zur Anwendung, sofern die mehrwertschaffende Planungsmassnahme, für die ein Ausgleich zu leisten ist, festgesetzt wird und in Kraft tritt.

Ab Inkrafttreten des MAG dürfen städtebauliche Verträge allerdings erst wieder abgeschlossen werden, wenn der kommunale Mehrwertausgleich gemäss vorliegender BZO-Teilrevision in Kraft getreten ist – oder zumindest ist das Zustandekommen solcher Verträge an das In-

krafttreten der BZO-Teilrevision zu knüpfen, weil als Folge von § 19 Abs. 6 MAG ein vertraglicher Ausgleich immer nur anstelle einer vom Gemeinderat eingeführten Mehrwertabgabepflicht zulässig ist.

3. Inhalt der BZO-Teilrevision

Gegenstand der vorliegenden BZO-Teilrevision bilden zwei neue Vorschriften in der Bauordnung. Gestützt auf diese sind zukünftig Mehrwertabgaben zu erheben. Die Vorschriften legen eine Freifläche von 1200 m² sowie einen Abgabesatz von 40 Prozent fest und stellen die Zuwendung der Erträge aus dem Mehrwertausgleich in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds sicher. Die Mustervorschriften des Kantons werden mit der BZO-Teilrevision vollständig übernommen. Zur Aufzoning gemäss § 1 lit. c MAG zählen auch Gestaltungspläne und Sonderbauvorschriften, wenn sie zu einer verkehrswertsteigernden Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten führen.

3.1 Freifläche

Das MAG schreibt den Gemeinden vor, eine Freifläche in der Bauordnung festzulegen. Die Höhe der Freifläche ist zwischen 1200 m² und 2000 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.

Aufgrund der hohen Wertschöpfung von Grundstücken in der Stadt Zürich wurde festgestellt, dass der Betrag von Fr. 250 000.– bereits bei einer geringfügigen Erhöhung der Ausnutzung erreicht wird, womit sich die Festsetzung der Freifläche bei 1200 m² rechtfertigt.

3.2 Abgabesatz

Die Stadt verfolgt, insbesondere auf der Basis von regionalem und kommunalem Richtplan, eine qualitätsvolle, soziale und umweltverträgliche Siedlungsentwicklung nach innen. Das prognostizierte Bevölkerungswachstum in der Stadt Zürich löst einen zusätzlichen Bedarf an qualitätsvollen öffentlichen Räumen und Infrastrukturen aus. Die Stadt wird dabei insbesondere bei der Landbeschaffung für zusätzliche öffentliche Anlagen und Werke angesichts der hohen Grundstückspreise mit sehr grossen Kosten konfrontiert werden.

Mit Blick auf diese anfallenden hohen Aufwendungen, die mit der zukünftigen Innenentwicklung verknüpft sein werden, und in Anlehnung an die bisherige Praxis der städtebaulichen Verträge, ist der höchstzulässige Abgabesatz von 40 Prozent angemessen.

3.3 Fondsreglement

Das Reglement über den Mehrwertausgleichsfonds ist nicht Gegenstand dieser Vorlage. Die Ausarbeitung des Fondsreglements erfolgt parallel zum Festsetzungsverfahren für die BZO-Teilrevision «Kommunaler Mehrwertausgleich». 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.

4. Öffentliches Mitwirkungsverfahren

Die öffentliche Auflage gemäss § 7 Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) fand vom 13. Mai 2020 bis 13. Juli 2020 statt. Es sind keine Einwendungen eingegangen.

5. Vorprüfung durch die kantonalen Behörden

Gleichzeitig mit dem öffentlichen Mitwirkungsverfahren erfolgte die kantonale Vorprüfung. Mit Schreiben vom 23. Juni 2020 stellt die Baudirektion fest, dass die BZO-Teilrevision die übergeordneten Vorgaben auf kommunaler Stufe korrekt umsetzt. Die Genehmigung der BZO-Teilrevision wird in Aussicht gestellt.

Die Baudirektion hält in ihrem Vorprüfungsbericht mit Verweis auf Seite 13 der regierungsrätlichen Weisung zum MAG fest, dass die Sondernutzungsplanungen in den Begriffen «Auf- oder Umzonungen» mitenthalten sind. Deshalb konnte die in der Fassung der öffentlichen Auflage enthaltene Ergänzung «sowie Sondernutzungsplanungen» gestrichen werden.

6. Regulierungsfolgenabschätzung

Gemäss Verordnung über die Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU (AS 930.100) soll bei städtischen Erlassen auf die Verträglichkeit für KMU geachtet werden. Die Regulierungsfolgenabschätzung im Hinblick auf KMU ergibt Folgendes:

Die vorliegende Teilrevision löst zulasten der KMU weder neue Handlungspflichten noch Tätigkeiten mit administrativem oder finanziellem Mehraufwand aus. Die Verfahren, etwa bezüglich Baugesuche, bleiben unverändert. Es werden weder zusätzliche Prozessregulierungen geschaffen, noch werden solche reduziert.

KMU, deren Grundstücke infolge einer Planungsmassnahme einen Mehrwert erfahren, werden als Folge der neuen Regelung ausgleichspflichtig. Im Zusammenhang mit der Grundstückgewinnsteuer kann aber der für entstandene Planungsvorteile geleistete Mehrwertausgleich als Aufwand berücksichtigt werden (§ 221 Abs. 1 lit. f Steuergesetz, AS 631.1, eingeführt mit Schlussbestimmungen des MAG).

7. Schlussbemerkung

Die hohen Aufwendungen bei Infrastruktur und Ausstattung im öffentlichen Raum, die mit einer Verdichtung und hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen verbunden sind, fallen insbesondere auf kommunaler Stufe an. Die vorgesehene BZO-Teilrevision setzt das Mehrwertausgleichsgesetz auf kommunaler Stufe um und stellt sicher, dass jene Eigentümerinnen und Eigentümer eine Mehrwertabgabe leisten, die von den Aufzonungen bzw. den wertvermehrenden Planungsmassnahmen profitieren.

Auf Antrag des Vorstehers des Hochbaudepartements beschliesst der Stadtrat:

I. Dem Gemeinderat wird beantragt:

1. Die Bauordnung wird gemäss Beilage vom 2. Dezember 2020 geändert.
2. Der Stadtrat wird ermächtigt, Änderungen an den Festsetzungen in eigener Zuständigkeit vorzunehmen, sofern sich diese als Folge von Rechtsmittelentscheiden oder im Genehmigungsverfahren als notwendig erweisen. Solche Beschlüsse sind im Städtischen Amtsblatt und im Amtsblatt des Kantons Zürich sowie in der Amtlichen Sammlung zu veröffentlichen.
3. Der Stadtrat setzt die Änderungen nach Genehmigung durch die kantonale Instanz in Kraft.

Unter Ausschluss des Referendums:

4. Vom Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV, datiert vom 26. Oktober 2020, wird Kenntnis genommen.

- II. Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Hochbaudepartements übertragen.
- III. In eigener Befugnis:
 - 1. Der Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV, datiert vom 26. Oktober 2020, wird verabschiedet.
 - 2. Der Vorsteher des Hochbaudepartements wird eingeladen, nach Beschlussfassung durch den Gemeinderat die Genehmigung bei der Baudirektion des Kantons Zürich einzuholen.
- IV. Mitteilung je unter Beilagen an die Stadtpräsidentin, die Vorstehenden des Finanz-, des Sicherheits-, des Gesundheits- und Umwelt-, des Tiefbau- und Entsorgungs-, des Hochbaudepartements, des Departements der Industriellen Betriebe, des Schul- und Sport- sowie des Sozialdepartements, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten, die Stadtkanzlei (Amtliche Sammlung), die Stadtentwicklung, die Finanzverwaltung, Liegenschaften Stadt Zürich, den Umwelt- und Gesundheitsschutz, das Tiefbauamt, Grün Stadt Zürich, das Amt für Städtebau, das Amt für Hochbauten, Immobilien Stadt Zürich, das Amt für Baubewilligungen, die Wasserversorgung, das Elektrizitätswerk, die Verkehrsbetriebe, die Energiebeauftragte, das Schulamt, die Sozialen Dienste und durch Weisung an den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug
die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti