

Komitee gemeindefreundlicher Mehrwertausgleich

c/o MV Zürich, Postfach 1817, 8021 Zürich, info@initiative-mehrwertausgleich.ch Tel 044 296 90 30

Zürich, 19. April 2018

Medienmitteilung

Kantonale Volksinitiative für mehr Gemeindeautonomie beim Mehrwertausgleich

Die für die Nutzungsplanung verantwortlichen Gemeinden sollen den Mehrwertausgleich nach ihren Bedürfnissen ausgestalten. Das verlangt die Volksinitiative für einen gemeindefreundlichen Mehrwertausgleich. Es ist der Gegenentwurf zur Vorlage des Regierungsrates für ein Mehrwertausgleichsgesetz (MAG). Morgen Freitag startet die Unterschriftensammlung.

Bund und Kanton verlangen von den Gemeinden, die Landschaft zu schützen und die bauliche Entwicklung innerhalb des bestehenden Siedlungsgebiets zu realisieren. Diese Entwicklung nach Innen stellt die Gemeinden vor finanzielle Herausforderung. Sie müssen die Verkehrserschliessung sicherstellen und Parks sowie Schulen und Kitas bauen. Wo die Mieten steigen müssen Gemeinden zudem die Möglichkeit haben, Einfluss auf das Angebot an bezahlbaren Wohnungen zu nehmen.

Gemeinden brauchen Spielraum

Viele Gemeinden haben in den letzten zehn Jahren gezeigt, wie diese Anliegen mit städtebaulichen Verträgen umgesetzt werden können. Weil städtebauliche Verträge nur beim Erlass eines Gestaltungsplans abgeschlossen werden können, braucht es eine solide gesetzliche Grundlage für den Mehrwertausgleich, die den Bedürfnissen der Gemeinden entspricht. Das haben Planungsverbände, der Gemeindepräsidentenverband und zahlreiche Organisationen vor zwei Jahren in ihren Einwänden zum Entwurf für ein Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) festgehalten.

Regierungsrat schränkt Spielraum der Gemeinden ein

Diese Einwände hat der Regierungsrat nicht berücksichtigt. Am 7. Februar 2018 hat er ein Gesetz zuhanden des Kantonsrats verabschiedet, das den heute bestehenden Spielraum der Gemeinden einschränkt, statt ihn zu erweitern.

- Der Regierungsrat verweigert den Gemeinden die Möglichkeit, bei Einzonungen einen Ausgleich zu erheben.
- Er will den kommunalen Ausgleich bei Auf- und Umzonungen auf 15 Prozent begrenzen. Damit wird der heute beim Abschluss von Gestaltungsplänen bestehende Spielraum für vertragliche Lösungen massiv eingeschränkt.
- Er zwingt den Gemeinden bei Auf- und Umzonungen eine Basisabgabe von 5 Prozent auf, die in die Kasse des Kantons fliessen soll. Der bürokratische Aufwand für die flächendeckende Einführung dieser Abgabe ist erheblich ... und völlig überflüssig.

Volksinitiative setzt andere Parameter

Die Volksinitiative für einen gemeindefreundlichen Mehrwertausgleich setzt die Parameter für das Mehrwertausgleichsgesetz anders fest.

- Der Kanton soll nur die vom Raumplanungsgesetz zwingend vorgesehene Abgabe von 20 Prozent auf Einzonungen erheben.
- Die Gemeinden sollen selbst bestimmen können, ob sie eine ergänzende Abgabe auf Einzonungen und eine Abgabe auf Auf- und Umzonungen erheben – oder darauf verzichten wollen.
- Die Höhe der kommunalen Mehrwertabgabe soll nicht vom Kanton plafoniert werden.

Bevölkerung soll über Ausgestaltung entscheiden können

Die Initiative für einen gemeindefreundlichen Mehrwertausgleich ist der Gegenentwurf zum Mehrwertausgleichsgesetz des Regierungsrats. Die Initiative will der Bevölkerung die Möglichkeit geben, über die Ausgestaltung des Mehrwertausgleichs zu entscheiden. Das Initiativkomitee will die Unterschriftensammlung bis im Frühsommer abschliessen.

Rückfragen: Walter Angst 079 288 56 92

Initiativtext

Kantonale Volksinitiative

Für einen gemeindefreundlichen Mehrwertausgleich

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.

1. Der Kanton erhebt eine Abgabe in der Höhe von 20 Prozent des Mehrwerts bei Einzonungen.
2. 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.
3. 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 auszonieren, 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.

Initiativkomitee. Jonas Erni, Bürglipark 18, 8820 Wädenswil; Kathrin Gander, Langgasse 25, 8400 Winterthur; Ruedi Lais, Säntisstrasse 57, 8304 Wallisellen; Niklaus Scherr, Feldstrasse 125, 8004 Zürich; Marionna Schlatter, Holzweidstrasse 25, 8340 Hinwil; Pia Schneider, In der Höh 28, 8604 Volketswil; Christine Seidler, Brunngasse 8, 8001 Zürich; Andreas Wirz, Brahmsstrasse 60, 8003 Zürich.

«Wer von der Allgemeinheit steuerfinanzierten Infrastrukturen profitiert, die mit jeder Verdichtung einhergehen, soll sich finanziell auch daran beteiligen.»

Jacqueline Badran, Nationalrätin SP, Zürich

«Verdichten heisst wachsen. Gemeinden müssen Schulen, Pärke, Fussgänger- und Velowege bauen. Dafür brauchen sie Geld und einen griffigen Mehrwertausgleich.»

Marionna Schlatter, Präsidentin Grüne Kanton Zürich, Hinwil

«Wo gebaut wird, verschwinden preisgünstige Wohnungen. Die Gemeinden sollen Eigentümer verpflichten können, zahlbare Wohnungen zu erstellen.»

Katharina Gander, Mieterinnen- und Mieterverband, Geschäftsstellenleiterin Winterthur

«Gewinne, die durch politische Entscheide entstehen (Ein-, Auf- oder Umzonungen), müssen endlich fair zwischen der Allgemeinheit und den Privaten aufgeteilt werden!»

Jonas Erni, Umweltingenieur, Stadtrat, Kantonsrat, Wädenswil

«Die Kommunen tragen bei der Realisierung der Verdichtung die Hauptlast der Kosten. Dieses vom Kanton auferlegte Wachstum kostet, gleichzeitig verbietet jedoch derselbe Kanton, dieses Wachstum zu finanzieren. Dies wird nicht zu Verdichtung mit Lebensqualität führen, sondern zu identitätslosem Siedlungsbrei.»

Christine Seidler, Raumplanerin, Mieterinnen- und Mieterverband Zürich, Vorstandsmitglied

«Verhindern wir die Schwächung der städtebaulichen Verträge! Gemeinden brauchen die Möglichkeit einen Mindestanteil gemeinnütziger Wohnungen festzulegen.»

Andreas Wirz, Architekt und Planer, Vorstand Wohnbaugenossenschaften Schweiz, Regionalverband Zürich, Zürich

«Auf- oder Umzonungen sind ein Geschenk an Grundeigentümer. Der Mehrwertausgleich sorgt dafür, dass ein Teil davon der Öffentlichkeit zugute kommt.»

Martin Neukom, Kantonsrat Grüne, Ingenieur, Winterthur

MAG-Entwurf des Regierungsrats: Warum es die Initiative für einen gemeindefreundlichen Mehrwertausgleich braucht und was sie bringt

Auslegung

Das Raumplanungsgesetz (RPG) hält die Kantone schon seit dem 1. Januar 1980 an, einen angemessenen Ausgleich für planungsbedingte erhebliche Vor- und Nachteile zu schaffen. Bis auf wenige Ausnahmen kam kaum ein Kanton dieser Gesetzesvorgabe nach. Erst 30 Jahre später wurde Druck aufgesetzt. Mit der RPG-Revision, angenommen in der Abstimmung im März 2013, müssen Kantone den Mehrwertausgleich umsetzen bis April 2019. Ansonsten darf nicht mehr eingezont werden. Darum kommt der Regierungsrat nun mit dieser Vorlage.

Der Kanton Zürich hat bisher nichts gemacht. Die Gemeinden hingegen schon. Mittels sogenannten städtebaulichen Verträgen wurde der Mehrwertausgleich längstens umgesetzt.

Mehrwertausgleichsgesetz des Regierungsrates

Das Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) sieht eine Abgabe vor von 20% auf Ein-, sowie 5% auf Um- und Aufzonungen. Dies fließt in einen kantonalen Fonds. Die Gemeinden sollen maximal noch 15% bei Um- und Aufzonungen erheben können. Städtebauliche Verträge sind weiterhin erlaubt.

Ob damit aus rechtlicher Hinsicht ein städtebaulicher Vertrag mit mehr als 15% Wert weiterhin möglich ist, das ist umstritten. Klar ist, dass kaum ein Investor sich darauf einlassen wird. Es ist festgehalten, dass der Grundeigentümer jederzeit auf die rein finanzielle Abgabe wechseln kann. Somit ist das vorgeschlagene MAG sogar ein Rückschritt zu heute. Regierungsrat Markus Kägi hat also 5 Jahre gebraucht für einen Gesetzesentwurf, der sogar schlechter ist, als der Ist-Zustand. Die Kritik, dass der maximale Abgabesatz zu klein ist, kommt von verschiedensten Seiten:

Zum Beispiel der Gemeindepräsidentenverband (GPV), die Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU), die Regionalplanung Winterthur und Umgebung (RWU) oder von Mike Künzle (Stadtpräsident Winterthur) an der Pressekonferenz der Städte Winterthur, Bülach, Regensdorf, Dübendorf und Zürich.

Die Initiative

Die vorliegende Initiative verlangt im Grundsatz Freiheit für die Gemeinden die Abgabe selber festzulegen. Die Gemeinden sollen selber bestimmen können, ob sie eine zusätzliche Abgabe auf Einzonungen, Umzonungen oder Aufzonungen einführen möchte. Der Kanton soll nur 20% auf Einzonungen erheben und den Rest den Gemeinden überlassen. Einen maximalen Abgabesatz braucht es nicht. Es ist nicht zweckmässig, dass die Stadt Zürich und die Gemeinde Wald über den gleichen Leist geschlagen werden. Die Gemeinde soll ihren Mehrwertausgleich selber bestimmen.

Das Wichtigste zum Schluss

Die zwei Kulturlandabstimmungen zeigen etwas Wesentliches: Die Leute sind gegen Zersiedlung und befürworten Verdichtung. Aber wenn Verdichtung konkret wird, dann gibt es häufig Vorbehalte.

In dichten Gebieten gewinnt der öffentliche Raum massiv an Bedeutung, sprich Pärke, Plätze, Sitzbänke, Fussgängerzonen, Spielplätze oder Badis. Das, sowie die zusätzliche Infrastruktur wie Schulhäuser, kostet Geld. Damit es Mehrheiten gibt in der Bevölkerung für konkrete Projekte braucht es entsprechende Massnahmen. Der Mehrwertausgleich finanziert sie. Gelungene Verdichtung funktioniert nur mit einem angemessenen Mehrwertausgleich.

Martin Neukom, Kantonsrat Grüne

VERDICHTUNG NACH INNEN – HERAUSFORDERUNG FÜR DIE GEMEINDEN

In den nächsten gut 20 Jahren wird die Bevölkerung des Kantons Zürich gemäss der Prognose des Statistischen Amtes von 2017 um gut 300'000 EinwohnerInnen zunehmen. Vom Zuwachs entfallen 90'000 auf die Stadt Zürich und je 40'000 auf die Regionen Winterthur, Glattal und Oberland und 30'000 auf das Limmattal. Dies sind die Regionen, welche den grössten Teil der „Stadtlandschaft“ und der „urbanen Wohnlandschaft“ gemäss dem Raumordnungskonzept 2015 – vom Kantonsrat einstimmig beschlossen - ausmachen. Für die Städte und Gemeinden, welche ihre Planungen auf den Richtplan und dessen Raumordnungskonzept ausrichten müssen, stellt die Wachstumsvorgabe eine gewaltige Aufgabe dar. Die Aufgabe heisst: „Verdichtung nach Innen“.

Die Aufgabe ist deshalb gewaltig, weil die Kommunalpolitik so Vieles gleichzeitig und politisch durchsetzbar erreichen muss: Neue Kubaturen, effizientere Verkehrsinfrastrukturen, Zugang zu lokalen Dienstleistungen, Erholungsgebieten, Familiengärten und Spielplätzen, Verbesserung der Umweltsituation und Integration der neuen, meist mittels Gestaltungsplänen strukturierten Quartiere ins soziale Netz der real existierenden Gemeinde. Eine interdisziplinäre Mammutaufgabe, von deren Lösung aber die Zukunft des ganzen Kantons und seine Attraktivität abhängen.

Mit den herkömmlichen öffentlichen (Steuer-) Einnahmen und dem Finanzausgleich kann kaum eine Gemeinde die Aufgabe stemmen. Es braucht die Zusammenarbeit der privaten Investoren, der Immobilienbranche und der Gemeinde bei der Entwicklung oder Verdichtung grosser Quartiere. Das haben viele Gemeinden, auch völlig unabhängig von den politischen Kräfteverhältnissen, schon lange gemerkt. Mehr oder weniger amtlich genehmigt haben die erwähnten drei Parteien die Finanzierung der Quartiergestaltung, insbesondere des öffentlichen Raums und der Verkehrsmassnahmen geregelt. Manchenorts war auch das Zurverfügungstellen von preiswertem Wohnraum Teil der informellen oder formellen Absprache.

Mit dem MAG sprechen wir bei solchen Win-Win-Lösungen neu von Städtebaulichen Verträgen. Gegenüber einer reinen fiskalischen Abschöpfung haben sie entscheidende Vorteile. Für den Investor den, dass das eingesetzte Geld direkt seinem Objekt zugutekommt und den Verkaufs- oder Mietwert steigert. Für die Gemeinde den, dass die öffentlichen Arbeiten und die privaten Bauarbeiten gleichzeitig erfolgen können und der Mehrwert schon beim Bezug der Bauten genutzt werden kann. Häufig zeigen sich nach dem Bezug eines neuen Quartiers noch neue Bedürfnisse. Wenn die gemeinsame finanzielle Verantwortung für die Stadtentwicklung zu einer gemeinsamen langfristigen Projektstruktur geführt hat, können diese in einer bewährten Partnerschaft befriedigt werden.

Als Vertreter eines Agglomerationsbezirks kenne ich nun schon einige solche Lösungen. In urbaneren Gemeinden wie Wallisellen mit dem Richti-Areal (Investor Allreal), in Bülach-Nord (Glattal/Logis-Suisse/Steiner) aber auch im ländlich bebauten Winkel mit der Tüfwies (Investor Pensimo/Turidomus).

Mit unserer Initiative wollen wir nicht nur sicherstellen, dass diese partnerschaftlichen Lösungen weiterhin möglich und für alle Seiten erfolgversprechend sind, sondern dass sie auch mit genügend finanziellen Mitteln ausgestattet werden können. Immer städtischer funktionierende Gemeinden brauchen den Spielraum, um Stadtentwicklung aktiv führen, fördern und begleiten zu können. Die rein formale, korrekte Erledigung der baupolizeilichen Aufgaben reicht angesichts der gewaltigen Aufgabe namens „Verdichtung nach Innen“ bei weitem nicht mehr.

Ruedi Lais
Kantonsrat SP, Wallisellen
17.04.2018

Kantonale Volksinitiative für einen fairen Mehrwertausgleich
Andreas Wirz, Wohnbaugenossenschaften Zürich (Vorstand)

Für preisgünstige und gemeinnützige Wohnungen

Verhindern wir die Schwächung der städtebaulichen Verträge! Gemeinden brauchen die Möglichkeit einen Mindestanteil gemeinnützige Wohnungen festzulegen.

Um Kulturland und Erholungsräume zu schützen, sollen die Gemeinden nach innen wachsen. Bei einer guten baulichen Verdichtung müssen Gemeinden Infrastruktur für die neuen Bewohnerinnen und Bewohner errichten. Und sie müssen dafür sorgen, dass es auch in Zukunft preisgünstige Wohnungen gibt.

Die beiden Regionalverbände Zürich und Winterthur des Verbandes Wohnbaugenossenschaften Schweiz vertreten mit 300 Mitgliedern rund 68'000 gemeinnützige Wohnungen. Dies entspricht etwa 10 % des gesamten Wohnungsbestandes im Kanton Zürich. Wir sehen unseren Beitrag in der Versorgung der breiten Bevölkerung mit preisgünstigem Wohnraum als ein wichtiges öffentliches Anliegen. Aufgrund der Bodenpreisentwicklung kommt es längst nicht mehr nur in den Städten oder den Gemeinden am Zürichsee, sondern auch in den Agglomerationen zu einer problematisch einseitigen Bevölkerungszusammensetzung, weil wenig Verdienende sich die angebotenen Neubauwohnungen kaum mehr leisten können und zunehmend unter Druck geraten oder gar verdrängt werden.

Bis anhin konnten Gemeinden mittels städtebaulichen Verträgen mit den Grundeigentümern regeln, dass ein Teil der zu erstellenden Wohnungen gemeinnützig werden. So war es möglich, dass zum Beispiel in der Manegg in Zürich (GreenCity) oder auf dem Werk1 in Winterthur (Lokstadt) 30 % gemeinnützige Wohnungen entstanden oder entstehen werden.

Es ist darum wichtig, dass der städtebauliche Vertrag als Instrument für die Sicherung des gemeinnützigen Wohnungsbaus in seiner Durchsetzungskraft erhalten bleibt.

Die Initiative wehrt sich gegen den Vorschlag des Regierungsrates, welcher den Grundeigentümern zukünftig erlauben soll, frei zwischen städtebaulichem Vertrag und einer ungenügenden finanziellen Entschädigung zu wählen.

Weitere Instrumente erforderlich

Der Mehrwertausgleich alleine reicht aber nicht, um eine dauerhaft gute Wohnraumversorgung für die Bevölkerung des Kantons Zürich sicherzustellen. Es sind weitere griffige Instrumente auf Stufe Nutzungsplanung erforderlich, damit unsere Städte und Gemeinden vielfältig und durchmischt bleiben.

Wir sind darum gespannt, wie der Regierungsrat den Artikel 49b des Planungs- und Baugegesetzes umsetzen will, welcher die Möglichkeit schafft, Zonen für preisgünstigen Wohnungsbau festzulegen. Da regional oder kommunal sehr grosse Unterschiede zwischen den Gemeinden bestehen, ist auch hier wichtig, den Gemeinden den nötigen Spielraum zu gewähren.

Mindestanteile oder Fonds zur Sicherung bezahlbarer Wohnungen

Die Initiative für einen fairen Mehrwertausgleich gibt den Gemeinden die Kompetenz, Mindestanteile an gemeinnützigem Wohnungsbau in einem städtebaulichen Vertrag festzulegen. Sie sieht ausserdem vor, dass die Gemeinden die so erhobenen Abgaben für die Förderung von preisgünstigen Wohnungen verwenden dürfen.



Denkbar ist zum Beispiel die Errichtung eines Fonds, mit Hilfe dessen Bauland für die Abgabe an gemeinnützige Bauträger erworben oder verbilligt werden kann.

Der städtebauliche Vertrag – ein bewährtes Instrument des Mehrwertausgleichs

Als Vertreter des Verbandes *Wohnbaugenossenschaften Zürich* und Projektentwickler für gemeinnützige Wohnprojekte war ich an den meisten grösseren Projekten im Kanton Zürich beteiligt, bei denen Mindestanteile an gemeinnützigen Wohnungen festgelegt wurden. Zu Beginn waren die Landeigentümer in der Manegg (<http://www.greencity-genossenschaften.ch>) oder des Werk1 in Winterthur (<https://www.lokstadt.ch>, im Bau) nicht besonders von dieser Auflage begeistert.

Während der Entwicklung dieser Areale zeigte sich, dass die beteiligten Genossenschaften für Belegung und Vielfalt sorgten und damit zusätzliche Mehrwerte hinsichtlich einer lebenswerten Stadt schufen, von denen das ganze Quartier profitieren konnte. In Bülach (<http://www.glasi-buelach.ch>, im Bewilligungsverfahren) führte der Anteil von 10 % preisgünstiger Wohnungen, welcher im vom Kanton nicht genehmigten Entwurf des Gestaltungsplans von der Stadt postuliert wurde, sogar dazu, dass zwei gemeinnützige Bauträger das ganze Areal erwerben konnten und jetzt zusammen mit einem dritten Entwicklungspartner 400 gemeinnützige Wohnungen errichten.

Unterstützen Sie die Gemeinden im Kanton Zürich bei der sinnvollen Verdichtung!

Mehr Geld für Spielplätze und Velostationen

Verhindern wir leere Kassen! Gemeinden brauchen einen fairen Mehrwertausgleich.

Der Kanton Zürich wächst und wird verdichtet. Wer als Grundeigentümer von Auf- und Umzonungen für den Bau von Wohnraum profitiert, soll sich an den Kosten für die nötige Infrastruktur wie Spielplätze, Velostationen oder Pärke beteiligen. Dies fordert die Initiative für einen fairen Mehrwertausgleich.

Um Kulturland und Erholungsräume zu schützen, sollen die Gemeinden nach Innen wachsen. Bei einer guten baulichen Verdichtung müssen Gemeinden Spielplätze, Velostationen, Pärke, Schulen und Kitas für die neuen Bewohnerinnen und Bewohner errichten und den öffentlichen Verkehr ausbauen. Und sie müssen dafür sorgen, dass es auch in Zukunft preisgünstige Wohnungen gibt.

All das kostet Geld. Vielen Gemeinden fehlen heute die Mittel. Darum sollen die entstehenden Kosten von den Grundeigentümern mitgetragen werden. Denn diese profitieren nicht nur vom gesteigerten Wert ihres Bodens bei Auf- und Umzonungen, sondern auch von den steuerfinanzierten Investitionen in die Infrastruktur. Die Initiative für einen fairen Mehrwertausgleich gibt den Gemeinden die Kompetenz, auf den Planungs-Mehrwert eine Abgabe nach ihren Bedürfnissen zu erheben. Sie sieht ausserdem vor, dass die Gemeinden die so erhobenen Abgaben entweder für den Bau oder Erhalt der Infrastruktur oder für die Förderung von preisgünstigen Wohnungen verwenden dürfen.

Was ist der Mehrwertausgleich?

Wenn die Gemeinden die Bebauungsregeln für einzelne Grundstücke oder ganze Gebiete verändern, steigt der Wert dieses Baulandes meist stark an. Die Verfassung sieht vor, dass Grundeigentümer und Gemeinden diesen Mehrwert teilen sollen. Der Anteil, den die Gemeinden erhalten, nennt man Mehrwertausgleich.

Wie ist der Mehrwertausgleich aktuell geregelt?

Der am 7. Februar 2018 vom Regierungsrat vorgelegte Entwurf für ein Mehrwertausgleichsgesetz schränkt den Handlungsspielraum der Gemeinden unnötig ein. Er will den kommunalen Ausgleich bei Auf- und Umzonungen auf 15 Prozent begrenzen. Und er zwingt den Gemeinden eine Abgabe von 5 Prozent auf, die in die Kasse des Kantons fliessen soll. Die Initiative für einen fairen Mehrwertausgleich bietet eine sinnvolle Alternative zu dieser neuen Regelung.



Jacqueline Badran

Nationalrätin SP, Zürich

«Wer von der Allgemeinheit steuerfinanzierten Infrastrukturen profitiert, die mit jeder Verdichtung einhergehen, soll sich finanziell auch daran beteiligen.»



Marionna Schlatter

Präsidentin Grüne Kanton Zürich, Hinwil

«Verdichten heisst wachsen. Gemeinden müssen Schulen, Pärke, Fussgänger- und Velowege bauen. Dafür brauchen sie Geld und einen griffigen Mehrwertausgleich.»



Katharina Gander

Mieterinnen- und Mieterverband,
Geschäftsstellenleiterin Winterthur

«Wo gebaut wird, verschwinden preisgünstige Wohnungen. Die Gemeinden sollen Eigentümer verpflichten können, zahlbare Wohnungen zu erstellen.»

Für einen gemeindefreundlichen Mehrwertausgleich

Im Amtsblatt des Kantons Zürich veröffentlicht am 20. April 2018

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 zugehörige 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 auszonieren, werden vom Kanton aus den Erträgen der kantonalen Abgabe auf Einzonungen entschädigt. Gemeinden, die Bauland einzonieren, 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.

Diese Unterschriftenliste darf nur von Stimmberechtigten mit politischem Wohnsitz in der nachstehenden Gemeinde unterzeichnet werden und ist handschriftlich auszufüllen.

Postleitzahl	Politische Gemeinde	Namen und Vornamen <small>Handschriftlich und möglichst in Blockschrift</small>	Geburtsjahr	Wohnadresse <small>Strasse/Hausnummer</small>	Unterschrift <small>eigenhändig</small>	Kontrolle <small>leer lassen</small>
1						
2						
3						
4						
5						
6						
7						
8						

Wer das Ergebnis einer Unterschriftensammlung fälscht oder wer bei einer Unterschriftensammlung besticht oder sich bestechen lässt, macht sich strafbar nach Art. 281 bzw. 282 des Schweizerischen Strafgesetzbuches.

Initiativkomitee. Jonas Erni, Bürglipark 18, 8820 Wädenswil; Kathrin Gander, Langgasse 25, 8400 Winterthur; Ruedi Lais, Säntisstrasse 57, 8304 Wallisellen; Niklaus Scherr, Feldstrasse 125, 8004 Zürich; Marionna Schlatter, Holzweidstrasse 25, 8340 Hinwil; Pia Schneider, In der Höh 28, 8604 Volketswil; Christine Seidler, Brunnigasse 8, 8001 Zürich; Andreas Wirz, Brahmstrasse 60, 8003 Zürich.

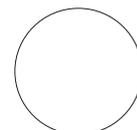
Das Initiativkomitee kann diese Volksinitiative mit einer von der Mehrheit seiner Mitglieder unterzeichneten schriftlichen Erklärung bis zur Anordnung der Volksabstimmung vorbehaltlos zurückziehen.

Bitte bis 31. Mai 2018 zurücksenden an: Komitee gemeindefreundlicher Mehrwertausgleich, c/o MV Zürich, Postfach 1817, 8021 Zürich

Die/der zuständige Stimmregisterführerin/Stimmregisterführer bescheinigt hiermit, dass obenstehende (Anzahl) Unterzeichnerinnen und Unterzeichner im Kanton Zürich stimmberechtigt sind und ihre politischen Rechte in der erwähnten Gemeinde ausüben.

Ort und Datum

Unterschrift und Amtsstempel



Mehrwert als Geld

Der faire Ausgleich von Planungsmehrwerten ist knifflig. Das zeigt der Entwurf eines Gesetzes für den Kanton Zürich. Zum Aushandeln kommt das Ausrechnen.

Text:
Rahel Marti

Es wirkt. Das 2014 verschärfte Raumplanungsgesetz (RPG) zwingt die Kantone, überflüssige Reserven für Siedlungsgebiete zu streichen, zumindest vorläufig. Und endlich den Mehrwertausgleich zu regeln, das heisst, Vor- oder Nachteile auszugleichen, wenn zum Beispiel die erlaubte Nutzungsdichte erhöht oder Bauland zu Landwirtschaftsfläche wird. Seit 1980 fordert das Gesetz diesen «angemessenen Ausgleich». Mit Neuenburg und Basel-Stadt gehorchten ihm aber nur zwei Kantone. In Basel-Stadt geben Grundeigentümer die Hälfte des Gewinns, den ihnen eine Zonenänderung beschert, dem Kanton ab. Die andere

Hälfte gehört ihnen. Fifty-fifty? Klingt fair. Trotzdem wird Basel-Stadt unter den Kantonen wohl einsame Spitze bleiben siehe «Mehrwertausgleich in Zürich und landesweit», Seite 61. Das in National- und Ständerat weichgespülte RPG fordert nur eine Abgabe von zwanzig Prozent bei Gewinnen auf Einzonungen (von Nichtbau- zu Bauzone), nicht aber bei Aufzonungen (Erhöhung der zulässigen Nutzungsdichte) und Umzonungen (Änderung der zugewiesenen Nutzungszone). Das landläufige Argument lautet, ein höherer Satz würde das Wachstum ab. Die Frage ist, ob nicht das Gegenteil stimmt. Denn Wachstum kostet. Mehr Infrastruktur, mehr öffentlichen Raum, mehr Unterhalt: Das muss jemand bezahlen. Viele Gemeinden schliessen darum mit Investoren Verträge ab. Diese «städtebaulichen Verträge» oder «Infrastrukturverträge» gewähren eine höhere Aus-

Zürich Nord

Bei der Umzonung von Industriearealen regelten 1998 Sonderbauvorschriften und ein Rahmenvertrag zwischen Privaten, den SBB und der Stadt die Nutzung, Landzuteilungen und die Erschliessung. Die Grundeigentümer verpflichteten sich, fünf Hektar für vier Parkanlagen an die Stadt Zürich abzutreten.



Zürich, Hardturm-Areal

Auf 5,5 Hektar in Zürich West wollen die Totalunternehmerin HRS und die Credit Suisse eine Genossenschaftssiedlung mit 173 Wohnungen, ein Fussballstadion mit 18 500 Plätzen und zwei 137-Meter-Hochhäuser mit 66 000 Quadratmetern Hauptnutzfläche für Büros und Wohnungen bauen. Das Areal gehört der Stadt, sein Marktwert wird auf achtzig Millionen Franken geschätzt. Die Mehrausnutzung ist unter anderem mit den zwei Hochhäusern stattdessen. Trotzdem dürfte der Baurechtszins vergleichsweise tief ausfallen. Der Ausgleich besteht darin, dass die Investoren das Stadion finanzieren und betreiben. Die Wohnsiedlung erstellt HRS im Auftrag der Genossenschaft ABZ, sie ist vom Mehrwertausgleich weitgehend ausgenommen. Gestaltungsplan und Baurechtsverträge muss der Gemeinderat genehmigen.

Visualisierung: Nighthurse Images



Verträge regeln Mehrwert

Auch wenn die meisten Kantone keinen Mehrwertausgleich eingeführt haben: Verträge zwischen Gemeinden und Investoren machen ihn zur Tatsache. Die folgenden Beispiele sind ein Ausschnitt aus dem grossen Flickenteppich im Kanton Zürich. Ausser bei der Siedlung Tüfwis in Winkel sind wenig Details bekannt. Für Aussenstehende kaum zu beantworten ist die Frage, ob die Leistungen der Privaten mehr oder weniger als 15 Prozent des geschaffenen Mehrwerts betragen. Und ob, demzufolge, diese Verträge unter dem neuen Gesetz noch abgeschlossen würden oder nicht.

Zürich, Greencity Manegg

Das acht Hektar grosse Sihlpapier-Areal wird zum Wohn- und Gewerbequartier umgebaut. Rund 600 Wohnungen entstehen. Projektentwickler und Totalunternehmer ist Losinger Marazzi im Auftrag der Grundeigentümerin Sihl Manegg Immobilien. An ihrem privaten Gestaltungsplan kritisierte die Linke im Städtzürcher Gemeinderat, der Anteil gemeinnütziger Wohnungen sei zu niedrig. Damit der Plan im Rat nicht scheiterte, verpflichteten sich die Investoren, hohe ökologische Anforderungen zu erfüllen, die Parkplatzzahl auf 0,7 pro Wohnung zu reduzieren sowie dreissig Prozent der für Wohnungen bestimmten Fläche an gemeinnützige Bauträger zu verkaufen. Nun bauen vier Genossenschaften rund 230 Wohnungen. Mit ihnen entwickelt Losinger Marazzi die Projekte, erstellt sie und verkauft sie ihnen. Man vereinbarte eine Maximalmiete pro Quadratmeter und Jahr, die Mietpreise von 2200 Franken (ohne Nebenkosten) für eine 105 Quadratmeter grosse 4-Zimmer-Wohnung ermöglicht. Von dieser Miete wurde zu einem angemessenen Landpreis zurückgerechnet. Indirekt besteht der Mehrwertausgleich darin, dass Losinger Marazzi Land zu einem Preis verkauft, der günstiges Wohnen ermöglicht, und damit bei einem Drittel der möglichen Wohnfläche auf Stockwerkeigentum oder maximale Mietzinse verzichtet.



Niderfeld Dietikon

Die vierzig Hektar sind ein Zentrumsgebiet von kantonaler Bedeutung und Dietikons letzte grosse Baulandreserve. Künftig soll sie 3000 Personen Wohnraum und 4000 Arbeitsplätze bieten. Seit 2010 ist die Einzonung rechtskräftig, die eine Gestaltungsplanpflicht und einen acht Hektar grossen Stadtpark vorsieht, der als Mehrwertausgleich durch Landabgaben aller Grundeigentümer gespeist werden soll. Aufgrund eines städtebaulichen Konzepts laufen die Gestaltungs- und die Quartierplanung.

Visualisierung: Ammann Albers Stadtwerke



Zürich, Hafensporen Enger

Die Versicherungsfirma Zurich erneuert den Hauptsitz am Mythenquai und steigert die Anzahl Arbeitsplätze. Nach einem Architekturwettbewerb ist das Projekt im Bau. Der Gestaltungsplan erhöht das Gebäude auf 25 Meter, die anrechenbare Geschossfläche auf 35 000 Quadratmeter. Als Mehrwertausgleich beteiligt sich Zurich mit 8,35 Millionen Franken an der Neugestaltung der Hafensporen Enger, was der Firma nebenbei Medienpräsenz und Imagegewinn beschert.



nützung als die Bauordnung. Im Gegenzug regeln sie, was und wie die Bauwilligen an die Kosten zahlen, die ihr Projekt auslöst. Es geht um Beiträge für den Strassenbau, für öffentliche Freiräume oder - immer häufiger - um den Bau preisgünstigen Wohnraums. Hochparterre hat Beispiele aus dem Kanton Zürich zusammengetragen. Vor zwanzig Jahren traten Industriebrachenbesitzer in Zürich Nord Land ab, damit die Stadt Parks schaffen konnte. Ein neues Beispiel ist der Deal für das Hardturmstadion. Die Vorteile für beide Seiten liegen auf der Hand: Die Gemeinde erhält Sachleistungen oder Geld, um das Wachstum zu finanzieren. Der Investor kann mehr bauen und weiss obendrein, dass sein Geld in aller Regel dorthin fliesst, wo es ihm wieder nützt: in die Umgebung seines Bauprojekts. →



Regensdorf, Bahnhof Nord

Schrittweise wird das 21 Hektar grosse Industrieareal Bahnhof Nord in Regensdorf zum Zentrumsgebiet mit hohem Wohnanteil. Die 17 Baufelder gehören 15 Grundeigentümern. Allein auf dem 3,6 Hektar grossen Gretag-Areal sollen 665 Wohnungen der Anlagestiftung Turidomus entstehen. Parallel zu Umzonung und ersten Gestaltungsplänen haben Gemeinde und Grundeigentümer eine öffentliche Entwicklungsvereinbarung abgeschlossen. Sie regelt unter anderem, dass sich Private als Ausgleich für den enormen Mehrwert der Grundstücke mit Geldleistungen von 52,5 Millionen oder 250 Franken pro Quadratmeter an der Infrastruktur beteiligen (16,5 Millionen an Strassen, 16 Millionen an Anlagen des Busverkehrs, 20 Millionen an Infrastrukturen für Gesellschaft, Soziales, Verkehr). Die Beträge werden proportional zur tatsächlichen Realisierung fällig, sodass Investoren in Etappen bauen können, ohne anfangs den gesamten Ausgleich pro Baufeld zu zahlen. Weiter übernehmen die Grundeigentümer Sachleistungen; so erstellen und finanzieren sie im Bereich ihrer Baufelder etappenweise die autofreie Mittelachse, die zum langgezogenen Park wird.

Dübendorf, Hochbord

Direkt am Bahnhof Stettbach beginnt das 36 Hektar grosse Industrieareal Hochbord. Das Zentrumsgebiet kantonaler Bedeutung soll zu einem durchmischten Stadtteil Dübendorfs werden. Gemäss der Stadt finanzierten die Grundeigentümer des Hochbords neue Erschliessungen wie Quartierstrassen und Kanalisationen zu wesentlichen Teilen. Städtebauliche Verträge gibt es nicht, aber ein Quartierplan mit entsprechenden Bestimmungen. Ein Grundeigentümer im Zentrum des Hochbords baut einen öffentlichen Park auf seine Kosten und darf dafür seine Baumasse in einem Hochhaus konzentrieren; Grundlage ist ein privater Gestaltungsplan. Neu erlaubt die Stadt Wohnnutzung fast im ganzen Gebiet, was Mehrwerte schafft. Im Gegenzug erhöhen der kommunale Teilrichtplan und ein Ergänzungsplan mit weiteren Bauvorschriften die Anforderungen an die Neubauten. Visualisierung: Meier Hug Architekten

→ **Das Ende der Verhandlungspsychologie**

Im Detail sind die meisten Verträge geheim. Investoren wollen nicht, dass andere Gemeinden gleiches oder mehr fordern, und Gemeinden wollen nicht, dass sie als Investorenschreck dastehen. Auch wenn die kantonalen Baugesetze keine Grundlage für solche Verträge enthielten, illegal waren diese nicht, sagt Heinz Aemisegger, alt Bundesrichter: «Für verwaltungsrechtliche Verträge für den Mehrwertausgleich fordert das Bundesgericht keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage.» Mit anderen Worten: Mit Verträgen haben Gemeinden den Mehrwertausgleich zur Tatsache gemacht, auch wenn die Kantone ihn nie einführten. Da gilt: kommunale Planung, kluge Planung.

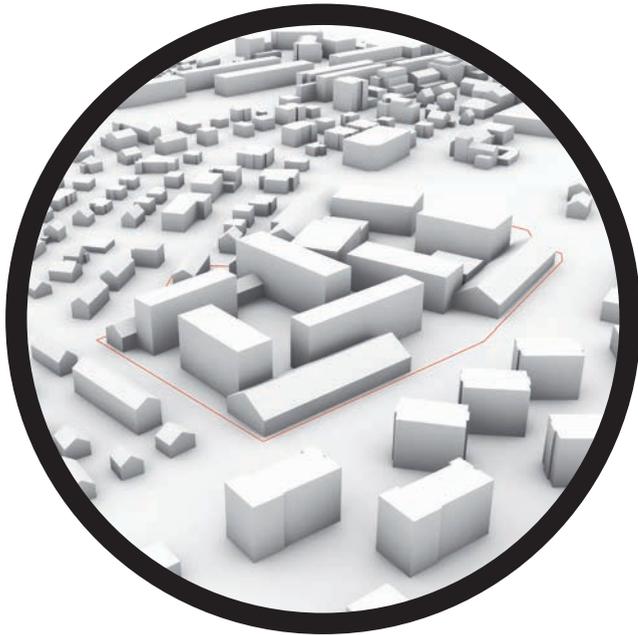
Nun wird das Handwerk der städtebaulichen Verträge im Kanton Zürich plötzlich infrage gestellt. Noch bis Ende September ist das Mehrwertausgleichsgesetz in der Vernehmlassung siehe «Mehrwertausgleich in Zürich und landesweit», Seite 61. Es erlaubt zwar städtebauliche Verträge, treibt aber einen Keil in die bisher ergebnisoffenen Verhandlungen zwischen Gemeinden und Investoren. Es deckelt nämlich den kommunalen Mehrwertausgleich bei 15 Prozent. Total verlangt es 20 Prozent bei Um- und Aufzonungen. Fünf Prozent fliessen zum Kanton. Ihre 15 Prozent können Gemeinden entweder als Finanzbeitrag verfügen oder via Vertrag aushandeln. Verzichten ist die dritte Möglichkeit.

Wo liegt nun das Problem? In der Verhandlungspsychologie. Bisher musste niemand ausrechnen, wie viel die Verträge in Franken und Rappen ausgleichen. Hauptsache «win-win». Künftig schweben die 15 Prozent wie ein Damoklesschwert über den Verhandlungen. Werden sich Gemeinde und Investor nicht einig, geht dieser eben zum Banco. Damit verliert er die Mitbestimmung über sein Geld, während für die Gemeinde bei 15 Prozent Schluss ist, auch wenn sie mehr auszuhandeln wüsste. Gemäss alt Bundesrichter Aemisegger gilt der 20-Prozent-Satz zwar nur für die Verfügung und nicht als Maximalhöhe für Verträge. Das sei aber unklar und umstritten, fügt er an – also Stoff für Juristen. Doch – nochmals Psychologie – welche Verhandlung beginnt noch mit offenen Ohren für die Anliegen des Gegenübers, wenn das Ziel bereits beziffert ist?

Aufschlussreich ist dafür die Erneuerung der Siebzigerjahre-Siedlung Tüfwis in Winkel siehe «Besser planen und günstig bauen», Themenheft von Hochparterre, April 2016. Sie gehört der Anlagestiftung Turidomus, geführt von Pensimo Management. Gemeinde, Schulpflege und Eigentümerin verhandelten einen Landabtausch und einen Mehrwertausgleich. Geld floss keines. Der Handel deckte Bedürfnisse



der Gemeinde, während Pensimo etliche Flächen fast garantiert vermieten und ein prima Umfeld für die eigenen Wohnungen schaffen konnte. Beträgt dieser Ausgleich nun mehr oder weniger als 15 Prozent des Planungsmehrwerts? Joris Van Wezemaël, Portfoliomanager bei Pensimo, weiss es nicht. «Für uns war wichtig, Bedürfnisse statt Zahlen zu ermitteln», sagt er. «Wir konnten mit der Schul- und der Ortsgemeinde ergebnisoffen verhandeln, statt von einem Betrag wie den 15 Prozent getrieben zu sein.» →



Uster, Zeughausareal

Auf dem 1,8 Hektar grossen Zeughausareal, das der Armee gehört, will die Stadt Uster ein Kulturzentrum bauen. Dafür kauft sie rund die Hälfte des Areals. Die andere Hälfte behält die Armee und gibt sie im Baurecht ab. Dort sind Mischnutzungen und 135 Wohnungen erlaubt. Etwa die Hälfte davon sollen gemeinnützige Wohnbauträger erstellen und zur Kostenmiete betreiben, wobei die maximalen Investitionskosten und damit der Mietpreis nicht festgelegt sind. Der Mehrwertausgleich besteht neben dieser Auflage darin, dass die Stadt den Teil für das Kulturzentrum samt Liegenschaften zu einem reduzierten Landpreis kaufen kann: 13 200 Quadratmeter anrechenbare Geschossfläche für 4,77 Millionen oder 360 Franken pro Quadratmeter. Visualisierung: Morger + Dettli Architekten

Winterthur, Sulzer-Areal, Werk 1

Das sechs Hektar grosse Areal Werk 1 wird zur Zentrumzone. Einst produzierte hier die Schweizerische Lokomotiv- und Maschinenfabrik. Der öffentliche Gestaltungsplan erlaubt drei Hochhäuser und verlangt als Mehrwertausgleich unter anderem öffentliche Freiräume sowie dreissig Prozent gemeinnütziges Wohnen oder preisgünstiges Wohnen für Leute in Ausbildung. Implemia entwickelt und baut die Wohnungen mit den Genossenschaften Gesewo und Gaiwo. Ein städtebaulicher Vertrag zwischen Implemia und dem Verband Wohnbaugenossenschaften Winterthur hält die maximalen Investitionskosten fest. Sie basieren auf dem kantonalen Wohnbauförderungsgesetz, um den Preis so zu halten, dass Genossenschaften Kostenmieten anbieten können. Indirekt besteht der Mehrwertausgleich im Verzicht von Implemia, Eigentumswohnungen zu maximalen Renditen zu bauen. Visualisierung: Arge Kilga Popp Baumberger Stegmeier



Bülach Nord

Die Industriebrachen in Bülachs Norden sollen zu durchmischten Stadtteilen werden. Der öffentliche Gestaltungsplan umfasst die Gebiete Glasi, SBB, Herti und Guss. Allreal erwarb das Guss-Areal. Die Genossenschaften Glattal und Logis Suisse kauften die 4,2 Hektaren grosse Glasi und planen mit dem Totalunternehmer Steiner 600 Wohnungen und 20 000 Quadratmeter Gewerbefläche. Die Geschossfläche beträgt 96 000 Quadratmeter. Der Gestaltungsplan war beim Landkauf 2012 noch in der öffentlichen Auflage. Neben dem hohen Gewerbeanteil verlangte er zehn Prozent preisgünstiges Wohnen. Dies akzeptierte der Kanton mangels Rechtsgrundlage nicht, trotzdem diente es den Genossenschaften als Türöffner, um das Areal kaufen zu können. Steiner baut die Büro- und Gewerbeflächen sowie, im Gegenzug, Wohnungen im Stockwerkeigentum. Eine Entwicklungsvereinbarung mit der Stadt regelt, dass die Investoren der Areale Glasi und Guss Realleistungen wie Fuss- und Radwege, öffentliche Plätze und Parks sowie die Werkleitungen erbringen und sich mit rund 9,5 Millionen Franken an Weiterem wie Bahn-Passerelle, Baumreihen und Verkehrsinfrastruktur beteiligen. Visualisierung: Duplex Architekten





Siedlung Tüfwis, Winkel

Der Mehrwertausgleich zwischen der Gemeinde Winkel und der Anlagestiftung Turidomus umfasst einen Landabtausch mit der Schulgemeinde inklusive Infrastrukturbeitrag für einen Dreifach-Kindergarten mit Hort. Die Gemeinde überlässt der Stiftung 1000 Quadratmeter in der Mitte der Siedlung und erhält dafür 2000 Quadratmeter am Rand. Turidomus ist verpflichtet, den bestehenden Zeilenbau in bewohntem Zustand zu sanieren und die frei werdenden sowie die neu erstellten Wohnungen den bisherigen Mietern anzubieten. Die Zahl der Wohnungen steigt von 80 auf rund 160. Turidomus vermietet der Gemeinde Flächen zum Betrieb von zwei Pflegewohngruppen und einer Kindertagesstätte. Lage und Raumprogramm werden gemeinsam definiert. Der Mietvertrag läuft über mindestens 15 Jahre. Bild: Pensimo

Zürich, Zollstrasse

An der Europaallee entstehen keine gemeinnützigen Wohnungen; der Landpreis der SBB war zu hoch. Gegenüber an der Zollstrasse verkaufen die SBB – gewissermassen als Kompensation – rund ein Drittel ihres Areals an die Genossenschaft Kalkbreite. Nach einem Ideenwettbewerb unter Genossenschaften baut die Kalkbreite gut siebzig preisgünstige Wohnungen und 3000 Quadratmeter Gewerbeflächen. Der Mehrwertausgleich besteht indirekt darin, dass die SBB auf einen höheren Landpreis verzichten.



→ Wird Wohnen teurer?

Gefahr Nummer eins lautet nun, dass der Mehrwertausgleich die Pensionskassen, die günstigen Wohnraum anbieten wollen, in eine Schraubzwinge klemmt. Ihre Entwickler müssen den Anlegern nachweisen, dass der Vertrag besser ist als die Abgabe von 15 Prozent. Fertig Psychologie, reale Kalkulation. Gefahr Nummer zwei lautet, dass so das Wohnen generell teurer wird.

Dabei hat der Mehrwertausgleich die umsichtige Verdichtung zum Ziel. Neben Infrastruktur und öffentlichen Räumen also auch ein Wohnangebot, das soziale Durchmischung sichert. Dass immer mehr Gemeinden Anteile preisgünstigen Wohnraums in die Verträge schreiben, zeigt den Bedarf. Stützen wird dies der 2014 beschlossene Artikel 49b des Planungs- und Baugesetzes, der Gemeinden erlaubt, Mindestanteile preisgünstigen Wohnraums festzulegen. Da die Umsetzung noch nicht vorliegt, ist offen, wie er mit dem Mehrwertausgleich koordiniert wird.

Es sei möglich, dass der Mehrwertausgleich das Wohnen indirekt verteuere, sagt Walter Angst vom Mieterinnen- und Mieterverband Zürich. Bauliche Erneuerung vernechte immer auch zahlbare Wohnungen. «Wer verdichten will, muss darum auch günstigen Wohnraum erhalten oder schaffen», fordert er und warnt: Wenn verdichten überall verteuern heisse, sinke der Rückhalt in der Bevölkerung.

Immobilienesellschaften werden versuchen, den Mehrwertausgleich «einzupreisen»: Kosten auf die Preise schlagen und weitergeben. Wer zahlt am Ende? Schwer zu sagen. Zum Beispiel Stockwerkeigentümer, die noch höhere Preise artig begleichen – zu verführerisch sind die Tiefstzinse. Oder Mieterinnen im mittleren Segment, die für eine passende Wohnung mehr zahlen, weil sie keine andere finden. Anders im Luxusmarkt, der von der Angebots- auf die Nachfrageseite gekippt ist. Dessen Mieten sind am Limit, Teures geht zäh weg.



Wallisellen, Richti-Areal

Das 7,2 Hektar grosse Areal der Zementwarenfabrik Favre zwischen Bahnhof Wallisellen und Glattzentrum lag seit 1990 brach. Allreal kaufte es, entwickelte und realisierte bis 2014 ein gemischt genutztes 2000-Watt-Quartier mit 3500 Arbeitsplätzen und 1200 Bewohnerinnen. Als Ausgleich des Mehrwerts zahlte Allreal der Gemeinde zehn Millionen Franken an die Verkehrsinfrastruktur rund um das Areal. Der Betrag wurde mit der Baufreigabe des ersten Baufelds fällig und überwiesen. Bild: Gian Paul Lozza

Stefan-Martin Dambacher von der Immobilienfirma Mobimo relativiert darum. Einpreisen funktioniere nicht: «Irgendwann ist der Markt ausgereizt.» Vielmehr befürchtet er, die Abgabe treibe mit weiteren Faktoren die Bodenpreise an, sodass bald weniger investiert werde. «Wird die Abgabe auf die jetzigen Entwicklungskosten noch obendrauf geschlagen, geht die Rechnung nicht mehr auf», sagt er. Städtebauliche Verträge sieht auch Dambacher als gute Sache für kooperative Entwicklungen. Doch das Gesetz zum Mehrwertausgleich sei nicht zu Ende gedacht. «Die Gewinner sind zurzeit jene Grundeigentümer, die ihren Boden verkaufen, wenn sie wissen, was darauf möglich ist», sagt er. «Das Risiko für Planung, Absatz und Mehrwertausgleich zahlen die nächsten. Das führt zu einer weiteren Verteuerung der Produkte.»

Im Gewimmel der Quartiere

Vertrackt wird der Mehrwertausgleich, wenn Grundstücke und Eigentümerschaft zersplittert sind. Also in der künftigen Realität des Verdichtens. Planen dauert und kostet, Nachbarn müssen überzeugt, Zugänge, Strassen und Infrastruktur erneuert werden. «Es ist schon schwierig, unternutzte Grundstücke aufzufüllen», sagt der Zürcher Raumplaner Hansruedi Diggelmann. Kaum jemand aber wisse, was passiere, wenn gewachsene Quartiere mit einer Revision der Bau- und Zonenordnung generell aufgezont würden. Städtebauliche Verträge mit zahllosen Eigentümern sind Wunschdenken; viele stehen einer Quartiererneuerung zu Beginn ohnehin skeptisch gegenüber. Darum sollten Gemeinden parzellenübergreifende Entwicklungen unterstützen, meint Diggelmann. Statt schematischer Regeln brauche es anpassbare Quartierpläne und einen differenzierten Mehrwertausgleich, der einzeln und erst mit dem Bauprojekt veranlagt werde. «Wer zuerst baut, hat den grössten Aufwand, etwa für die Erschliessung. Diese Kosten darf er vom Mehrwertausgleich abziehen. Wer zuletzt baut, zahlt voll, und der Ausgleich berücksichtigt die inzwischen erfolgte Aufwertung», schlägt Diggelmann vor.

Sind da 15 Prozent nun viel oder wenig? Noch einmal alt Bundesrichter Heinz Aemisegger: «Für gewisse Konstellationen, etwa in entlegenen Gemeinden, mag dies genügen. In urbanen Gebieten nicht.» Dort würden viele Gemeinden bei einem so tiefen Ausgleichssatz die Verdichtung nicht wie gewünscht vorantreiben. Seine Begründung widerspricht diametral dem Argument, höhere Abgaben würdten die Verdichtung ab, weil sie Bauwillige zu viel kosteten. Aemisegger sagt, die Verdichtung werde blockiert, weil die Abgabe zu niedrig sei. «Projekte scheitern am Widerstand im Quartier, weil die Gemeinde mit kleinen Beiträgen zu wenig für Grünflächen und für die Aufwertung insgesamt tun kann.» ●

Mehrwertausgleich in Zürich und landesweit

Noch bis 30. September ist das Zürcher Mehrwertausgleichsgesetz in Vernehmlassung. Die Grundzüge: 20 Prozent Abgabe an den Kanton bei Einzonungen (von Nichtbau- zu Bauzone), 20 Prozent Abgabe bei Umzonungen (Änderung der zugewiesenen Nutzungszone) und Aufzonungen (Erhöhung der zulässigen Nutzungsdichte), davon 5 Prozent an den Kanton, 15 Prozent an die Gemeinde. Diese kann die Abgabe als Finanzbeitrag verfügen, in einem städtebaulichen Vertrag aushandeln oder darauf verzichten. Neu müssen die Verträge öffentlich aufgelegt werden, und die Genehmigung des Gemeinderats ist anfechtbar. Die Zürcher Vorlage ist umstritten: Sind 20 Prozent zu viel oder zu wenig? Soll der Kanton 5 Prozent bei Um- und Aufzonungen erhalten, oder stehen der Gemeinde die 20 Prozent zu? Wie wird der Mehrwertausgleich bemessen? Wann wird er veranlagt und erhoben? 21 Kantone haben bereits ein Gesetz zum Mehrwertausgleich beschlossen oder entworfen. Bei Einzonungen bleiben etliche wie Zürich auf dem Minimum von 20 Prozent. Das Wallis will 40 Prozent, Bern bis zu 50 Prozent. Nicht alle ergänzen Abgaben auf Um- und Aufzonungen. Wenige lassen den Gemeinden Spielraum, wenige nennen städtebauliche Verträge als Alternative. Eine aktuelle Übersicht über die kantonalen Entwürfe bietet die VLP-Aspan. www.are.zh.ch, www.vlp-aspan.ch

Städtebau-Stammtisch: Zu viel oder zu wenig?

Der Mehrwertausgleich dient der umsichtigen Innenentwicklung – darin sind sich alle einig. Auseinander gehen die Ansichten beim Gesetzesentwurf des Kantons Zürich. Den Gemeinden genügen 15 Prozent nicht, um die Verdichtung zu finanzieren, sagen die einen. Die Abgabe gefährde Investitionen und verteuere das Wohnen, sagen die anderen. Umstritten ist zudem, ob das Gesetz die erfolgreiche Praxis der städtebaulichen Verträge zwischen Investoren und Gemeinden behindert. Darüber diskutiert der Städtebau-Stammtisch im September. Einführung: Hansruedi Diggelmann, Jurist und Raumplaner
Gespräch: Heinz Aemisegger, Rechtsanwalt und alt Bundesrichter, Andreas Wirz, Architekt und Projektentwickler für Wohnbaugenossenschaften, Stefan-Martin Dambacher, Leiter Projektentwicklung von Mobimo, und Marc Osterwalder, stv. Verwaltungsdirektor Kloten
Moderation: Rahel Marti, Hochparterre
Dienstag, 13. September, 19 Uhr, Architekturforum Zürich, Brauerstrasse 16, Zürich. Anmelden bis 8. September: veranstaltungen.hochparterre.ch
Mit freundlicher Unterstützung von Velux und vom Zürcher Mieterverband.

INGOLD
B A U M K U L T U R

VORGESCHNITTEN
AM LAUFMETER

SICHTSCHUTZ PER SOFORT

UMGEHENDE
GARTENARCHITEKTONISCHE
INTERVENTION

AUS SCHWEIZER BODEN

FERTIGHECKEN.CH

Ingold Baumschulen AG, CH-4922 Bützberg
T +41 62 958 60 50, www.ingold-baumkultur.ch

Wie Mehrwertausgleich funktioniert

Weil es im Kanton Zürich immer noch kein Gesetz über den Mehrwertausgleich gibt, haben die Gemeinden in den letzten Jahren selbst gehandelt. In den Verhandlungen über Gestaltungspläne haben sie mit den Grundeigentümern in städtebaulichen Verträgen einen Mehrwertausgleich vereinbart, von dem beide Seiten profitieren. Mit der Beschränkung des maximalen Abgabesatzes der Gemeinden auf 15 Prozent will der Regierungsrat den Handlungsspielraum für solche Verhandlungen massiv einschränken.

Fotos: Reto Schlatter



◀ Greencity – Manegg (Zürich)

2010: Der Zürcher Gemeinderat verlangt, dass im Wohnquartier Manegg auch preisgünstige Wohnungen erstellt werden. Nachdem der Eigentümer mit den Baugenossenschaften einen Vertrag abgeschlossen hatte, ist das ehemalige Industriegebiet am 10. März 2010 für den Wohnungsbau geöffnet worden. Die ersten Genossenschaftswohnungen sind schon bezogen – das Land, auf dem die Häuser stehen, dauerhaft der Spekulation entzogen.



► Bülach Nord: Glasi und Guss

Am 9. Januar 2014 hat die Gemeinde Bülach einen Vertrag mit der Besitzerin des Areals Bülachguss abgeschlossen. Allreal verpflichtet sich, die Mieten in 22 von 216 geplanten Wohnungen dauerhaft 15 Prozent unter dem Marktpreis zu vermieten. Auf dem Glasi-Areal wird die Steiner AG 190 Wohnungen für die Baugenossenschaft Glatttal erstellen. Die Genossenschaftswohnungen werden nach dem Prinzip der Kostenmiete vermietet. Die Eigentümer beteiligen sich zusätzlich an den Erschliessungskosten der Gemeinde.



▲ Haus zum Falken am Stadelhofen

2017: In der Stadt Zürich ist der Mehrwertausgleich inzwischen zur Routine geworden. Die Axa Leben AG, die das Haus zum Falken am Zürcher Stadelhofen gekauft hat, baut anstelle des Cafés Mandarin ein Calatrava-Haus mit integrierter, öffentlicher Velostation. Axa beteiligt sich mit 1,5 Millionen Franken am Bau der Velostation. Die Bauarbeiten beginnen demnächst.

► Bahnhof Regensdorf Nord

Im November 2015 schliesst Regensdorf einen Vertrag mit 10 Grundeigentümern des 20 Hektaren grossen Industriegeländes nördlich des Bahnhofs Regensdorf-Watt ab. Das Gelände wird für den Wohnungsbau geöffnet. Die Grundeigentümer bezahlen 52,5 Millionen Franken. Diese werden für die Verkehrserschliessung, die Erstellung eines Busbahnhofs und Infrastrukturen in den Bereichen Gesellschaft, Soziales und Verkehr eingesetzt. Man munkelt, dass damit 50 Prozent des Mehrwerts ausgeglichen wird.

