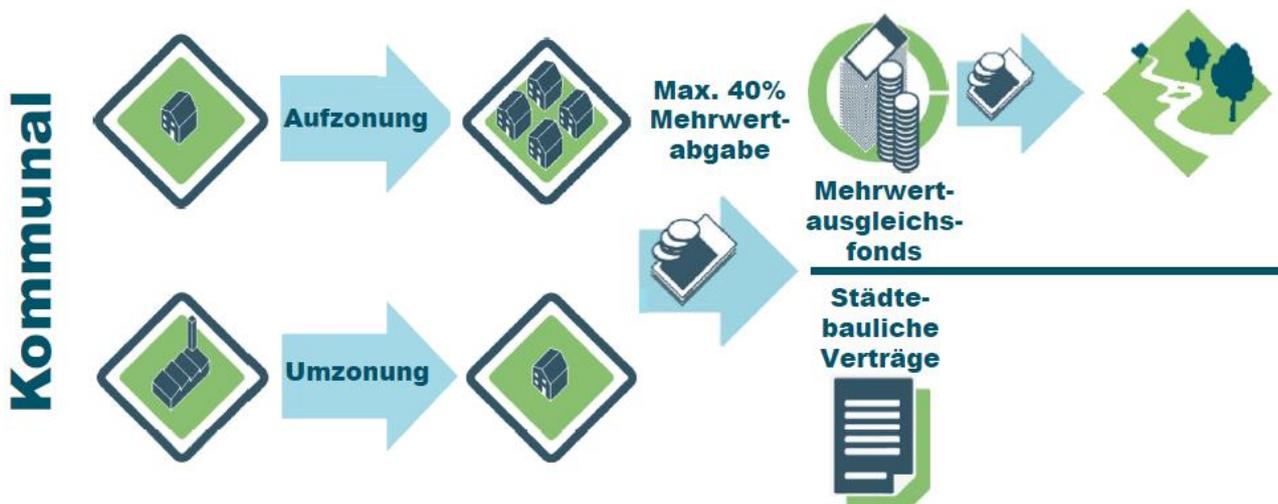




Bau- und Zonenordnung – Teilrevision kommunaler Mehrwertausgleich

Bericht nach Art. 47 RPV



Titelbild, Quellenangabe: Raumentwicklung aktuell, 1 / 2020, Baudirektion Amt für
Raumentwicklung

Bearbeitung

PLANAR AG für Raumentwicklung
Gutstrasse 73, 8055 Zürich
Tel 044 421 38 38
www.planar.ch, info@planar.ch

Fanny Pietzner, Dipl. Ing. Landespflege FH, Raumplanerin
Marsilio Passaglia, MSc ETH in Raumentwicklung und Infrastruktursystemen

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	4
2	Erläuterungen	5
2.1	Übergeordnete Vorgaben	5
2.2	Themen des kommunalen Mehrwertausgleichs	6
3	Anpassung der Bau- und Zonenordnung	9
3.1	Erhebung einer Mehrwertabgabe	9
3.2	Erträge	10
4	Ablauf der Teilrevision BZO	11
5	Ergebnisse der Mitwirkung	11

1 Ausgangslage

Anlass	<p>Das am 1. Mai 2014 in Kraft getretene revidierte Raumplanungsgesetz (RPG) verlangt von den Kantonen, den Ausgleich von planungsbedingten Vor- und Nachteilen zu regeln. Das kantonale Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) und die Mehrwertausgleichsverordnung (MAV), die am 1. Januar 2021 in Kraft getreten sind, setzen diese bundesrechtlichen Vorgaben um.</p> <p>Unterschieden wird zwischen kantonalem und kommunalem Mehrwertausgleich. Die kommunale Mehrwertabgabe auf Um- oder Aufzonungen können die Gemeinden ab 1. Januar 2021 gestützt auf MAG und MAV einführen, indem sie eine entsprechende Regelung in der Bau- und Zonenordnung (BZO) verankern.</p> <p>Mit der Anpassung ihrer BZO haben die Gemeinden bis zum 1. März 2025 Zeit. Allerdings kann der kommunale Mehrwertausgleich nur vollzogen werden, wenn in der BZO die Grundlage hierfür geschaffen wird.</p>
Ziele	<p>Der Mehrwertausgleich soll aus raumpolitischer Sicht die «richtige Entwicklung am richtigen Ort» fördern. Neben der Optimierung der Bauzonen mit einem kantonalen Mehrwertausgleich bei Einzonungen, soll mit dem kommunalen Mehrwertausgleich die Siedlungsentwicklung nach innen unterstützt werden. Mit der Teilrevision BZO kommunaler Mehrwertausgleich soll auch ermöglicht werden, dass Mehrwerte, die infolge der laufenden Gesamtrevision Ortsplanung entstehen, ausgeglichen werden können.</p>
Planungsgegenstand	<p>Die Gemeinde Otelfingen hat entschieden, eine Mehrwertabgabe zu erheben und passt die BZO entsprechend an. Die separate Teilrevision hat den Vorteil, dass eine beschleunigte Genehmigung durchgeführt werden kann. Dazu werden die Musterbestimmungen gemäss dem Informationsschreiben des Amtes für Raumentwicklung des Kantons Zürich vom 12. Februar 2020 in die BZO übernommen. Der erläuternde Bericht kann sich in diesem Fall auf Ausführungen zur Höhe des Ausgleichssatzes und zur Freifläche beschränken. Die vorliegende Teilrevision umfasst den Erlass von Bestimmungen zum Ausgleichssatz, zur Freifläche sowie Bestimmungen zur Einrichtung des kommunalen Mehrwertausgleichsfonds.</p>
Nicht Gegenstand der BZO Teilrevision	<p>Neben den Anpassungen an der BZO ist eine kommunale Fondsverordnung auszuarbeiten, welches die Einzelheiten der Fondsverwaltung festlegt. Die Fondsverordnung ist nicht Bestandteil der vorliegenden Teilrevision.</p>

2 Erläuterungen

2.1 Übergeordnete Vorgaben

Eidgenössisches
Raumplanungsgesetz (RPG)

Gemäss Art. 5 Abs. 1 ff. des Raumplanungsgesetzes (RPG) müssen Kantone erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach RPG entstehen, regeln. Mit der am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Revision des RPG wurde Art. 5 mit Mindestvorgaben (Art. 5 Abs. 1bis - 1sexies RPG) ergänzt. Diese betreffen u. a. den Ausgleichssatz, die Verwendung sowie die Bemessung der erhobenen Mittel.

Kantonales Mehrwertausgleichsgesetz

Das Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) hält die wesentlichen Rahmenbedingungen für die Regelung der Mehrwertabgabe in den Städten und Gemeinden des Kantons Zürich fest. Es trat am 1. Januar 2021 in Kraft und bildet die Grundlage für die kommunalen Regelungen des Mehrwertausgleichs. Das MAG enthält Bestimmungen zum kantonalen Mehrwertausgleich und zum kommunalen Mehrwertausgleich.

Kantonaler Mehrwertausgleich

Bei der Einzonung von Landwirtschaftsland oder bei Umzonung einer Zone für öffentliche Bauten erhebt der Kanton eine Mehrwertabgabe von 20 % des Mehrwertes (Art. 2 Abs. 1 MAG). Dieses Geld fliesst vollumfänglich zum Kanton (kantonaler Mehrwertausgleichsfonds). Beträgt der Mehrwert weniger als Fr. 30'000 wird keine Mehrwertabgabe erhoben. Die kantonale Abgabe auf Einzonungen gilt unabhängig davon, ob eine Gemeinde eine kommunale Abgabe einführt.

Kommunaler Mehrwertausgleich

Der kommunale Mehrwertausgleich kann bei Planungsvorteilen aus Auf- und Umzonungen sowie aus Sonderbauvorschriften und Gestaltungsplänen zum Tragen kommen (Art. 19 Abs. 1 MAG). Der Mehrwert bildet sich aus der Differenz zwischen den Verkehrswerten eines Grundstücks ohne und mit Planungsmassnahme. Massgebend für die Berechnung des Mehrwerts ist der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme (Art. 3 Abs. 1 und 2 MAG).

Raumplanerische Massnahmen erhöhen den Grundstückswert:



Einzonung
Land wird neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesen.



Aufzonung
Die Nutzungsmöglichkeiten einer Bauzone werden verbessert.



Umzonung
Eine Bauzone wird einer anderen Bauzonentyp mit besseren Nutzungsmöglichkeiten zugewiesen.

Abbildung 1 Planungsmassnahmen, die zu Mehrwerten führen (kantonales Amt für Raumentwicklung, 2016)

Kantonale Mehrwertausgleichsverordnung

Die Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) ist am 1. Januar 2021 in Kraft getreten. Sie enthält die Ausführungsbestimmungen zum MAG.

2.2 Themen des kommunalen Mehrwertausgleichs

Warum ein kommunaler Mehrwertausgleich?

Werden zusätzliche Nutzungsbedürfnisse vorrangig in der bestehenden Bauzone realisiert, sind Änderungen an der Bau- und Zonenordnung zu erwarten. Eine Erhöhung der Kapazität (Aufzoning) oder eine veränderte Nutzung (Umzoning) entsprechen dem übergeordneten Bedürfnis mit der Ressource Boden haushälterisch umzugehen. Mit der Zunahme von Auf- und Umzonungen gewinnt die qualitätsvolle Entwicklung innerhalb der bestehenden Siedlung zunehmend an Bedeutung. So sieht das Gesetz auch vor, dass Kosten für Planungsverfahren (z.B. Wettbewerbe oder Studienaufträge), welche die Siedlungsqualität massgeblich verbessern, vom ausgleichspflichtigen Mehrwert abgezogen werden können (§ 19 Abs. 5 MAG).

Durch raumplanerische Planungsmassnahmen im Bereich der Nutzungs- oder Sondernutzungsplanung können für die betroffenen Grundeigentümer Mehrwerte entstehen. Solche Planungsmassnahmen ziehen in der Regel Kosten nach sich, die von der Gemeinde und somit von den Steuerzahlern getragen werden müssen. Mit dem kommunalen Mehrwertausgleich wird beabsichtigt, mit einem Teil des entstandenen Mehrwerts die Infrastrukturkosten des Gemeinwesens auszugleichen.

Klarheit über Ziele kommunaler Mehrwertausgleich

Die strukturellen und räumlichen Differenzen zwischen den Gemeinden führen zu unterschiedlichen Bedürfnissen, die es zu berücksichtigen gilt. Der Entscheid für oder gegen eine zusätzliche kommunale Mehrwertabgabe liegt in der Verantwortung der Gemeinde.

Die Gemeinde Otelfingen ist um eine zeitnahe Regelung bemüht, da sie bei künftigen Planungsvorhaben einen Teil des Mehrwertes für Massnahmen einsetzen möchte, die der gesamten Bevölkerung zugutekommen. Neben der Bevölkerung profitieren auch die Betroffenen, wenn das Wohn- und Arbeitsumfeld attraktiv gestaltet wird.

Ablauf der Mehrwertabgabe in 4 Schritten

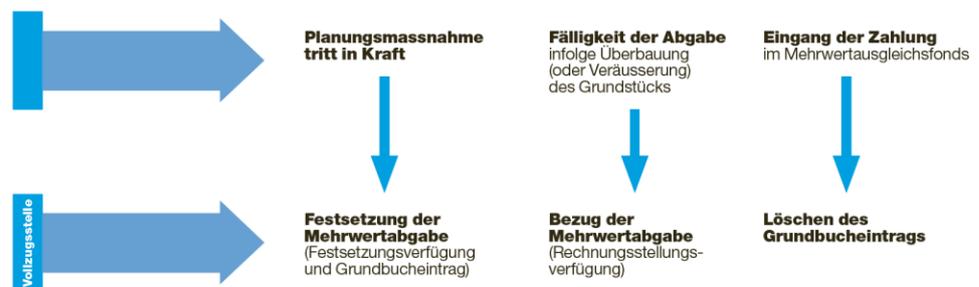


Abbildung 2 Das Schema illustriert den Ablauf zum Vollzug der Mehrwertabgabe (kantonales Amt für Raumentwicklung, April 2021)

Ablauf: Bemessung des Mehrwerts

Vor Festsetzung der Planungsmassnahme ist jeweils eine Mehrwertprognose abzugeben.

Der Mehrwert ergibt sich aus der Differenz der Verkehrswerte eines Grundstücks (ohne allfällige Gebäude) ohne und mit Planungsmassnahme. Diese Werte entsprechen dem vermeintlichen Verkaufspreis, der am Markt erzielt werden könnte. Da in den meisten Fällen die Grundstücke nicht gehandelt worden sind, liegen keine effektiven Preise vor. Die Verkehrswerte müssen daher geschätzt werden.

Der Kanton Zürich stützt sich bei der Bestimmung der Verkehrswerte auf eine schematische Formel. Hierfür werden anhand von gesammelten Grundstückstransaktionen der letzten

Jahre und mit Hilfe zahlreicher Lagefaktoren Landpreismodelle entwickelt, die es ermöglichen, für jedes Grundstück auf «Knopfdruck» Verkehrswerte und somit den Mehrwert zu berechnen. Diese Methode eignet sich vor allem für die Bemessung der Mehrwertabgabe in einfachen Fällen sowie für die Prüfung, ob die beschriebenen Freigrenzen überschritten werden. In komplexeren Fällen wird der Mehrwert durch Schätzungen ermittelt.

Um den einheitlichen Vollzug zu fördern, stellt die Baudirektion den kommunalen Stellen im Internet eine Online-Plattform (eMWA – elektronischer Mehrwertausgleich) zur Verfügung, mit welcher der Mehrwert ermittelt werden kann. Dennoch werden in Einzel- bzw. Spezialfällen konventionelle Schätzungen durchzuführen sein.

Ablauf: Festsetzung der Mehrwertabgabe

Die Festsetzung des kommunalen Mehrwertausgleichs erfolgt nach Eintritt der Rechtskraft der Planungsmassnahme. Parallel zur Rekursauflage der Planungsmassnahme ist die Mehrwertbemessung den betroffenen Grundeigentümern bekannt zu geben. Ihnen ist während 30 Tagen das rechtliche Gehör zu gewähren. Die Mehrwertabgabeforderung wird mit einer Festsetzungsverfügung rechtlich gesichert.

Ablauf: Fälligkeit

Die Fälligkeit tritt ein, wenn das Grundstück überbaut oder veräussert wird, und zieht die Rechnungsstellung nach sich. Geringfügige bauliche Massnahmen lösen dabei noch keine Ausgleichspflicht aus. Als geringfügige bauliche Massnahmen im Sinne von § 10 Abs. 1 MAG gelten Erweiterungen der anrechenbaren Geschossfläche gemäss § 255 PBG innerhalb des bestehenden Gebäudes von weniger als 100 m² sowie Sanierungen. Die Erweiterung der bestehenden Gebäudefläche gilt nicht als geringfügige bauliche Massnahme.

Zuständigkeit

Die Gemeinden bemessen die kommunalen Mehrwerte, setzen die Abgaben fest und beziehen diese.

Kommunale Fondsverordnung

Die Einnahmen aus dem kommunalen Mehrwertausgleich fliessen in einen kommunalen Mehrwertausgleichsfonds. Kommunale Massnahmen sind aus diesem Fonds zu finanzieren. Die Mittel sollen in erster Linie zur Förderung einer qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach innen eingesetzt werden. Dies können Massnahmen

- zur Gestaltung des öffentlichen Raums,
- zur Verbesserung des Lokalklimas,
- zur Verbesserung der Bau- und Planungskultur,
- zur Verbesserung der Zugänglichkeit zu den Haltestellen des öffentlichen Verkehrs und zu öffentlichen Einrichtungen mit Rad- und Fusswegen,
- zur Erstellung von sozialen Infrastrukturen, die nicht der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen sowie
- zur Überdeckung von Verkehrsinfrastrukturen (Planungskosten), sein.

Die Einzelheiten zur Verwendung der Mittel sind in der Fondsverordnung zu regeln. Die Baudirektion hat ein entsprechendes Musterreglement für den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds zur Verfügung gestellt. Damit verfügt die Gemeinde über eine Entscheidungsgrundlage zur Erstellung ihres Reglements. Die Erarbeitung und der Erlass der Fondsverordnung erfolgen gleichzeitig mit der Anpassung der BZO.

Städtebauliche Verträge

Entscheidet sich die Gemeinde für den Mehrwertausgleich, so ist anstelle der Mehrwertabgabe auch immer ein Ausgleich mit städtebaulichen Verträgen möglich. Eine gesonderte Bestimmung hierfür in der BZO ist nicht notwendig.

Städtebauliche Verträge regeln Rechte und Pflichten von Bauherr und Gemeinde und kommen vor allem bei grösseren Arealentwicklungen zum Einsatz, bei denen z.B. ein Gestaltungsplan ausgearbeitet wird. Durch eine Zusammenarbeit zwischen Gemeinde und Bauherr können städtebaulich und freiräumlich hochwertige Projekte mit einem Nutzen für die Öffentlichkeit geplant werden. Gegenstand solcher Verträge können sein, die Beteiligung der Bauherrschaft an der Infrastruktur, wie z.B. die Verbesserung der Zugänglichkeit von Haltestellen oder an der Gestaltung des öffentlichen Raumes, wie Grünanlagen oder Erholungseinrichtungen.

Grundsätzlich gilt bei städtebaulichen Verträgen der gleiche Abgabesatz wie bei der ordentlichen Abgabe. §19 Abs. 6 MAG hält aber fest, dass der Ausgleich von der aufgrund des Mehrwerts geschuldeten Abgabe abweichen kann. Bedingung dafür ist die Einigung zwischen den Vertragspartnern. Kommt ein städtebaulicher Vertrag nicht zustande oder tritt eine Partei gestützt auf Art. 22 Abs. 2 MAG vom Vertrag zurück, wird das ordentliche Bemessungsverfahren durchgeführt.

Ausgleich planungsbedingter
Nachteile

Der Ausgleich planungsbedingter Nachteile wurde mit der Revision des RPG nicht abweichend geregelt. Es bleibt damit bei der Regelung, wonach planungsbedingte Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, voll zu entschädigen sind (materielle Enteignung). Dazu hat das Bundesgericht eine umfangreiche und differenzierte Rechtsprechung entwickelt. Als Planungsnachteile, die nicht einer materiellen Enteignung gleichkommen, sind beispielsweise geringfügige Abzonungen einzustufen. Aus diesen Gründen wird auf eine kantonale Regelung zum Umgang mit planungsbedingten Nachteilen verzichtet.

3 Anpassung der Bau- und Zonenordnung

Ergänzung der BZO

Die Bestimmungen werden an den Beginn der BZO gestellt. Unter dem neuen Abschnitt Ia Mehrwertausgleich werden die Art. 3a und 3b in die BZO integriert. Die Musterbestimmungen des Kantons zur Regelung des Mehrwertausgleichs werden übernommen. Die Nummerierung des Abschnitts und der Artikel soll im Rahmen der laufenden Gesamtrevision der Ortsplanung voraussichtlich angepasst werden.

3.1 Erhebung einer Mehrwertabgabe

Grundsatz

Die Gemeinde legt einen Mehrwertausgleich in der BZO fest.

Freifläche

Die Gemeinde kann gemäss § 19 Abs. 2 MAG eine Freifläche zwischen 1'200 m² bis 2'000 m² festlegen. Das heisst für Grundstücke, die kleiner sind als diese Freifläche, muss die Eigentümerschaft keinen Mehrwertausgleich leisten, solange der tatsächliche Mehrwert gemäss § 19 Abs. 4 MAG weniger als Fr. 250'000 beträgt. Je kleiner die Freifläche gewählt wird, desto mehr Grundstücke werden vom Mehrwertausgleich erfasst. Somit stehen voraussichtlich auch mehr Mittel für kommunale Ausgleichsmassnahmen zur Verfügung.

Die Grösse der Freifläche wird auf 1'200 m² festgelegt.

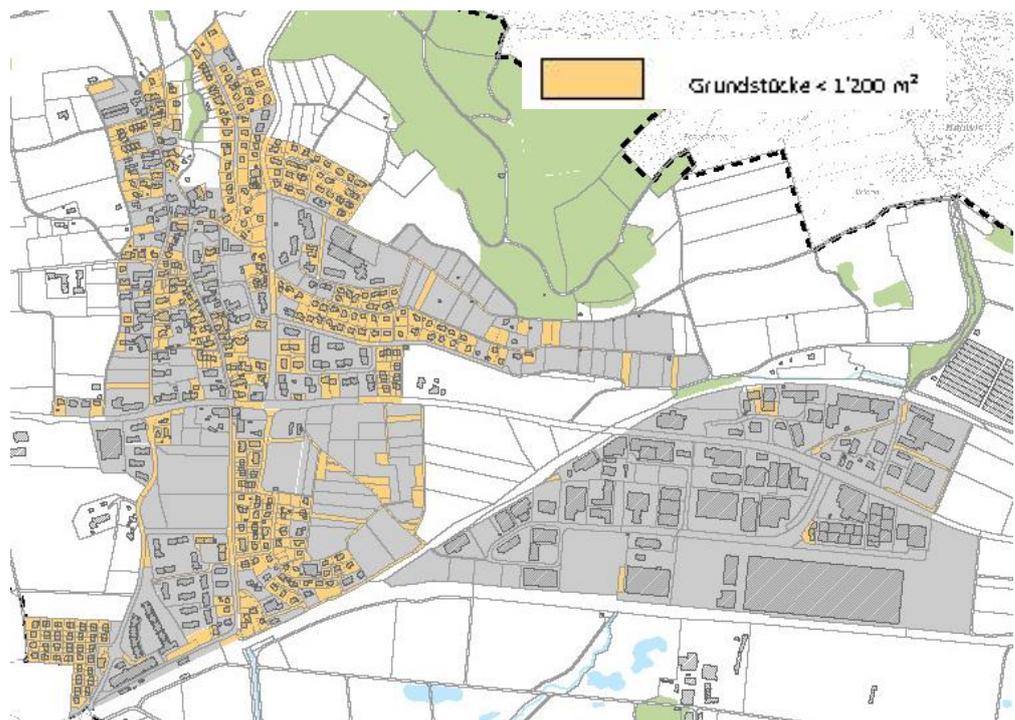


Abbildung 3 Grundstücke mit weniger als 1'200 m² Fläche (Quelle PLANAR, Juni 2021)

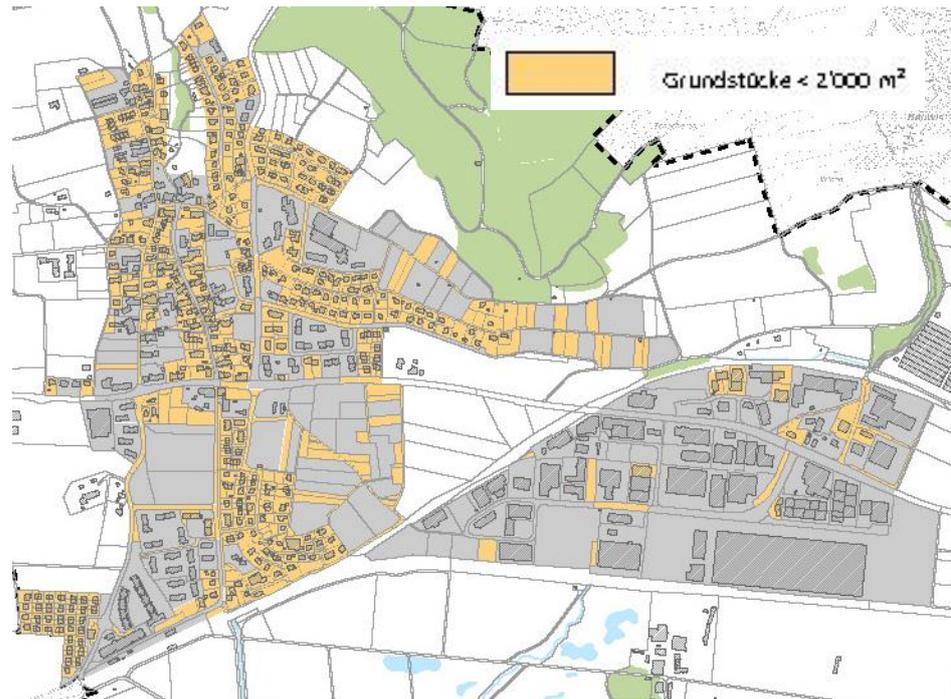


Abbildung 4 Grundstücke mit weniger als 2'000 m² Fläche (Quelle PLANAR, Juni 2021)

Mehrwertabgabe

Die Höhe der Mehrwertabgabe bei Auf- und Umzonungen beträgt 40 % des um Fr. 100'000 gekürzten Mehrwertes.

Bestimmungen gelten für das gesamte Gemeindegebiet

Der Abgabesatz, der Kürzungswert und die Freifläche gelten für das gesamte Gemeindegebiet. Eine zonenweise Differenzierung ist gemäss MAG nicht zulässig.

Gemäss § 19 Abs. 6 Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) ist der Ausgleich mittels städtebaulicher Verträge anstelle der Abgabe zulässig. Eine Bestimmung in der BZO ist dafür nicht notwendig. Städtebauliche Verträge richten sich nach § 21 ff. MAG und § 28 ff. MAV.

3.2 Erträge

Erträge / Mehrwertausgleichsfonds

Die Erträge aus den Mehrwertabgaben fliessen in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds und werden nach Massgabe einer Fondsverordnung verwendet. Art. 3b BZO schafft die gesetzliche Grundlage zur Einrichtung des Fonds. Die Verwendung der Mittel richtet sich nach Art. 3 Abs. 3 RPG bzw. nach § 37 MAV und kann in der Fondsverordnung präzisiert werden. Sie muss aber innerhalb des gesetzlich vorgegebenen Rahmens liegen.

Die Fondsverordnung wird in einem separaten Verfahren erarbeitet. Neben der Mittelverwendung werden in der Fondsverordnung die Einzelheiten zur Fondsverwaltung präzisiert, u.a.:

- Zuständigkeiten und Details des Mehrwertabgabeverfahrens
- Zuständigkeit für Entnahmen aus dem Fonds
- Verwaltung des Fonds

Gemäss § 4 Abs. 2 des Gemeindegesetzes sind wichtige Rechtssätze von den Gemeinden in der Form eines Gemeindeerlasses zu beschliessen. In Otelfingen sind dafür die Stimmberechtigten, unter Vorbehalt des fakultativen Referendums, zuständig. Bei der Fondsverordnung handelt es sich um einen wichtigen Rechtssatz.

4 Ablauf der Teilrevision BZO

Nachfolgend werden die Verfahrensschritte der Teilrevision BZO Mehrwertausgleich dargestellt:

	Entwurf Teilrevision
Juni 2021	
31. August 2021	GR-Beschluss zur öffentlichen Auflage
3. Sept. – 2. Nov. 2021	Öffentliche Auflage
	Auswertung der Mitwirkung
	GR-Beschluss Antrag zur Festsetzung
	Gemeindeversammlung
	Publikation Festsetzung
	Antrag auf Genehmigung
	Rekursfrist
	Inkraftsetzung

5 Ergebnisse der Mitwirkung