

BESCHLUSS

GEMEINDERAT

Sitzung vom 10. April 2024
Beschluss-Nr. 29
Registratur 6.0.4.
Dossier/Geschäft HINAU-2020-0337
IDG-Status öffentlich

Gemeinde Hittnau
Jakob Stutz-Strasse 50
8335 Hittnau

Für Rückfragen
Planung + Hochbau
Tel. 043 288 66 90
bau@hittnau.ch

Teilrevision Bau- und Zonenordnung (Mehrwertausgleich), Verabschiedung zur Anhörung, öffentliche Auflage und Vorprüfung

■ **Ausgangslage**

Auf Basis des 2014 festgesetzten Raumplanungsgesetzes (RPG) hat der Zürcher Kantonsrat im Oktober 2019 das Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) beschlossen. Das Mehrwertausgleichsgesetz und die dazugehörige Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) sind per 1. Januar 2021 in Kraft getreten.

Gemäss MAG sind die Zürcher Gemeinden verpflichtet, bis spätestens 1. März 2025 auf kommunaler Ebene eine entsprechende Regelung in ihren Bau- und Zonenordnungen (BZO) aufzunehmen. Allerdings bedeutet dies, dass jene Gemeinden, die per 1. Januar 2021 noch keine kommunale Regelung in ihrer BZO festgesetzt hatten, keine Mehrwertabgabe erheben dürfen, bis sie ihre eigene BZO revidiert haben. Dies gilt auch für eine Mehrwertabgabe im Rahmen von städtebaulichen Verträgen, da auch diese mit Inkrafttreten des MAG eine Festlegung in der BZO erfordern.

■ **Formelles**

Die Gemeinden können gestützt auf §§ 19 ff. MAG bei Auf- und Umzonungen eine Mehrwertabgabe bis höchstens 40 % des um CHF 100'000.00 gekürzten Mehrwerts erheben. Aufgrund jüngster Gerichtsent-scheide ist es auch erlaubt, auf einen Mehrwertausgleich zu verzichten.

■ **Grundlagen**

Die Entwicklung nach innen ist ein tragendes Element der Siedlungsentwicklung. Sie ist anspruchsvoller und aufwendiger als eine weitere Ausdehnung der Siedlungsfläche. Die öffentlichen Infrastrukturen müssen mit den steigenden Anforderungen infolge der Nutzungsintensivierung Schritt halten. Um dies zu unterstützen, ist der Mehrwertausgleich ein adäquates Mittel. Er ermöglicht, dass nicht nur von Nutzungserhöhungen begünstigte Grundeigentümer vom Planungsmehrwert profitieren, sondern auch die gesamte Wohnbevölkerung, indem die Gemeinde mit den Erträgen aus der Mehrwertabgabe gezielt bestehende öffentliche Infrastrukturen aufwerten oder neue schaffen kann. Mit dem Mehrwertausgleich entsteht den Eigentümern zudem kein Verlust, denn ein Teil des Gewinns wird in öffentliche Infrastrukturen investiert, um die Standortattraktivität zu steigern, wovon Grundeigentümer und Investoren gleicher-massen wie die Bevölkerung profitieren.

Zusammenfassend geht es darum, dass Grundstücke bei Ein-, Auf- oder Umzonungen eine Wertsteigerung erfahren. Diese Mehrwerte zugunsten der Grundeigentümerinnen und -eigentümer entstehen einzig aufgrund des staatlichen Handelns. Gleichzeitig ziehen die Planungsmassnahmen in der Regel Kosten für Erschliessungen und andere öffentliche Infrastrukturen nach sich, die durch die öffentliche Hand finanziert werden.

Mit einer Mehrwertabgabe wird ein Teil des Mehrwertes abgeschöpft, um die Mehrkosten der öffentlichen Hand auszugleichen. Für die Verwendung der Erlöse aus der Mehrwertabgabe wird ein zweckgebundener Fonds eingerichtet. Das MAG sieht zwei Arten der Mehrwertabgabe vor: die kantonale und die kommunale Mehrwertabgabe.

1. Kantonale Mehrwertabgabe

Wird Nicht-Bauland zu Bauland eingezont, macht der Kanton für sich eine Abgabe von 20 % des Mehrwertes geltend. Dasselbe gilt, wenn eine Zone für Öffentliche Bauten und Anlagen (ÖBA) in eine andere Bauzone umgezont wird. Grundstücke, die einen Mehrwert von weniger als CHF 30'000.00 erfahren, sind von einer Abgabe befreit. Die kantonale Abgabe auf Einzonungen gilt unabhängig davon, ob die Stadt eine kommunale Abgabe einführt. Keine kantonalen Abgaben fallen bei Aufzonungen oder anderen Umzonungen an.

2. Kommunale Mehrwertabgabe

Bei den oben beschriebenen Einzonungen oder Umzonungen dürfen die Gemeinden keine Mehrwertabgabe einfordern, bei anderen Aufzonungen oder anderen Umzonungen hingegen schon. Diese darf maximal 40 % des um CHF 100'000.00 gekürzten Mehrwerts betragen.

Die Gemeinden legen für die Mehrwertabgabe eine Untergrenze der Grundstücksfläche fest. Diese Untergrenze muss mindestens 1200 m² umfassen und darf maximal 2000 m² betragen. Grundstücke unterhalb der festgelegten Flächengrenze sind grundsätzlich von der Mehrwertabgabe befreit. Übersteigt der Mehrwert den Betrag von CHF 250'000.00, wird unabhängig von der Grundstücksgrösse immer eine Abgabe fällig.

3. Begriffe

Als Umzonung wird die Zuweisung einer Bauzone zu einer anderen Bauzonenart (gemäss Auflistung in § 48 Planungs- und Baugesetz (PBG)) verstanden (§ 1 lit. d MAG). So ist beispielsweise die Zuweisung einer Gewerbezone zu einer Wohnzone eine Umzonung.

Als Aufzonung wird die Verbesserung der Nutzungsmöglichkeit einer Bauzone verstanden, wobei die bisherige Nutzungsart beibehalten wird (§ 1 lit. c MAG). Die Verbesserung kann sich beispielsweise aus einer Erhöhung der Ausnützung (§ 251 PBG) oder der zulässigen Geschosshöhe ergeben. Eine Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten kann auch mit der Festsetzung von Sondernutzungsplanungen (Gestaltungsplänen) erfolgen. Bessere Nutzungsmöglichkeiten als Folge einer Ausnahmegewilligung oder einer verbesserten Erschliessung sind hingegen keine Aufzonungen, da es sich nicht um Planungsmassnahmen im Sinne des Raumplanungsgesetzes handelt.

Entscheidet sich die Gemeinde, die Mehrwertabgabe zu erheben, so muss sie ergänzend eine Freifläche zwischen 1200 m² und 2000 m² bestimmen. Grundstücke, die kleiner sind als diese Freifläche, sind von der Mehrwertabgabe befreit, sofern der Mehrwert auf diesen Grundstücken kleiner ist als CHF 250'000.00 (§ 19 Abs. 4 MAG).

Die Einnahmen aus dem kommunalen Mehrwertausgleich sind einem Fonds zuzuweisen und für kommunale raumplanerische Massnahmen im Sinne von Art. 3 Abs. 3 RPG zu verwenden. Art. 87 Gemeindegesetzes (GG) bildet die Rechtsgrundlage für die Äufnung des Fonds durch die Gemeinde, der eine Spezialfinanzierung gemäss übergeordnetem Recht darstellt. Dies bedeutet, dass die Fondseinnahmen nicht in den allgemeinen Gemeindehaushalt fliessen, sondern exklusiv dem Verwendungszweck gemäss Fondsreglement zur Verfügung stehen. Es handelt sich um einen wichtigen Rechtssatz gemäss Art. 4 Abs. 2 GG, weshalb das Fondsreglement durch die Stimmberechtigten festzusetzen ist. Die Mittel des kommunalen Ausgleichsfonds werden für kommunale Massnahmen der Raumplanung verwendet. § 42 MAV nennt die beitragsberechtigten Verwendungszwecke. Nebst der Zweckbestimmung der kommunalen Mehrwertabgaben hat das Fondsreglement auch das Beitragsverfahren und insbesondere die Frage zu regeln, welches Gemeindeorgan für Fondsentnahmen zuständig sein soll.

■ Erwägungen

Die vorliegende Teilrevision der BZO schafft die rechtliche Grundlage, um Mehrwerte abzuschöpfen, die bei Um- oder Aufzonungen sowie Gestaltungsplänen entstehen. Zudem bildet sie die Voraussetzung, dass die Gemeinde auf der Basis des MAG städtebauliche Verträge mit Grundeigentümern abschliessen kann. In erster Linie soll künftig dieses Instrument für den Mehrwertausgleich zum Einsatz kommen.

Die Erträge aus dem kommunalen Mehrwertausgleich abzuschätzen, ist schwierig, denn die Höhe des Mehrwerts ist von vielen Faktoren abhängig. Zudem sind noch keine konkreten Auf- oder Umzonungen geplant. Diese werden sich allenfalls aus der Totalrevision der Bau- und Zonenordnung in der nächsten Legislaturperiode ergeben. Da die Mehrwertabgabe erst im Zeitpunkt der Überbauung oder der Veräusserung eines Grundstücks fällig wird, können sich die Erträge für die Gemeinde über einen langen Zeitraum von mehreren Jahrzehnten hinziehen.

Für die Gemeinde Hittnau geht es bei der Einführung des Mehrwertausgleichs primär darum, den Mehrwert bei grösseren Planungsvorhaben abzuschöpfen, beispielsweise bei Gestaltungsplänen. Gerade grössere Bauvorhaben, die durch Planungen der Öffentlichkeit (Nutzungsplanung) möglich werden, belasten oft den Gemeindehaushalt, während für den begünstigten Grundeigentümer ein grosser Mehrwert entsteht.

1. Festlegung Freifläche

Im Sinne einer möglichst gleichen Behandlung aller Eigentümer und einer angemessenen Alimentierung des MAG-Fonds soll die Freifläche auf den Minimalwert von 1200 m² festgelegt werden. Eine weitere Minderung der Erträge durch Festlegung einer hohen Freigrenze erscheint nicht als angezeigt, zumal ohnehin beim Mehrwert ein Freibetrag von CHF 100'000.00 in Abzug gebracht wird.

Zudem ist zu beachten, dass die Festlegung der Freifläche wie erwähnt keine absolute Untergrenze bildet, da ein abgabepflichtiger Mehrwert von CHF 250'000.00 je nach Wertsteigerung bereits bei kleineren Grundstücksflächen erreicht wird.

2. Festlegung Abgabesatz

Der Abgabesatz soll auf 30 % festgelegt werden. Dies soll sicherstellen, dass entsprechende Mehrwerte abgeschöpft oder in städtebaulichen Verträgen abgegolten werden können. Auf einen höheren Abgabesatz wurde verzichtet, um Investitionen in der Gemeinde nicht unnötig zu erschweren. Der leicht höhere Abgabesatz als bei Einzonungen stellt aber sicher, dass ein angemessener Teil des geschaffenen Mehrwertes (unter Abzug von CHF 100'000.00) vor Ort auf Basis eines städtebaulichen Vertrages oder in der gesamten Gemeinde über die finanzielle Abgabe dazu genutzt wird, Qualitäten für die Bevölkerung zu schaffen.

Da die kantonale Planung kein wesentliches Wachstum in Hittnau vorsieht, werden die generierten Mehrwerte relativ gering ausfallen, zumal ein Grossteil der Grundstücke kleiner als 1200 m² und voraussichtlich von einer Mehrwertabgabe befreit ist.

■ Verfahren

Gemäss den Bestimmungen von § 7 Planungs- und Baugesetz ist vor der Beschlussfassung durch die Gemeindeversammlung während 60 Tagen eine öffentliche Auflage nötig. Ferner sind die nach- und nebengeordneten Planungsträger anzuhören. Gleichzeitig werden die Unterlagen der kantonalen Baudirektion zur Vorprüfung vorgelegt.

■ Beschluss

1. Der Entwurf «Teilrevision Mehrwertausgleich der Bau- und Zonenordnung» in der Fassung vom 4. März 2024 wird genehmigt und im Sinne von § 7 PBG zur Anhörung, öffentlichen Auflage und Vorprüfung verabschiedet.
2. Der Entwurf des «Reglements zum kommunalen Mehrwertausgleichsfonds» in der Fassung vom 8. April 2023 wird im Grundsatz gutgeheissen und das Ressort Planung + Hochbau beauftragt, dieses in Zusammenarbeit mit dem Gemeindeschreiber zu finalisieren. Das Reglement wird den Stimmberechtigten im Rahmen des Festsetzungsverfahrens mit der «Teilrevision Mehrwertausgleich der Bau- und Zonenordnung» vorgelegt.
3. Der Gemeindeschreiber wird mit dem Vollzug beauftragt.

4. Mitteilung durch Protokollauszug per E-Mail an:
 - 4.1. Nachbargemeinden Pfäffikon, Bauma, Bäretswil
 - a. mit Beilagen
 - 4.2. Regionalplanung Zürcher Oberland (verbandsssekretariat@rzo-zh.ch)
 - a. mit Beilagen
 - 4.3. Amt für Raumentwicklung, Zürich (via katasterprozesseZH)
 - a. mit Beilagen
 - 4.4. Suter von Känel Wild AG (olaf.wolter@skw.ch)
 - 4.5. Abteilung Planung + Hochbau
 - 4.6. Abteilung Politik + Verwaltung
5. Mitteilung durch gedruckten Protokollauszug an:
 - 5.1. Amt für Raumentwicklung, Stampfenbachstrasse 12, 8090 Zürich
 - a. mit Beilagen (im Doppel)
6. Mitteilung durch digitale Ablage an:
 - 6.1. Geschäftsakten eGeKo

GEMEINDERAT HITTNAU



Carlo Hächler
Gemeindepräsident



Beat Meier
Gemeindeschreiber

Versand: 11. April 2024