
Beschluss Nr. 56 / Signatur 6.0.4.3 / Geschäft 2022-244

Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO) der Gemeinde Winkel, Kommunalen Mehrwertausgleich, Antrag und Beleuchtender Bericht

Ausgangslage

Mit der Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700; Inkraftsetzung per 1. Mai 2014) werden die Kantone verpflichtet, einen angemessenen Ausgleich der planungsbedingten Vor- und Nachteile auf kantonaler Ebene zu regeln (Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG). Betroffen sind Planungsmassnahmen, welche aufgrund des RPG vorgenommen werden.

Der Kantonsrat ist dieser Aufforderung mit dem Mehrwertausgleichsgesetz (MAG, LS 700.9) nachgekommen, welches am 28. Oktober 2019 erlassen wurde. Um das Gesetz durch den Regierungsrat in Kraft setzen zu können, wurde die zugehörige Verordnung (MAV, LS 700.91) erarbeitet. Diese wurde vom Regierungsrat mit Beschluss vom 30. September 2020 erlassen. Gesetz und Verordnung traten per 1. Januar 2021 in Kraft.

Gemäss MAG sind die Zürcher Gemeinden verpflichtet, bis spätestens am 1. März 2025 auf kommunaler Ebene eine entsprechende Regelung in ihren Bau- und Zonenordnungen (BZO) aufzunehmen. Diejenigen Gemeinden, welche per 1. Januar 2021 noch keine kommunale Regelung in ihrer BZO festgesetzt haben, dürfen keine Mehrwertabgaben erheben, bis ihre eigene BZO revidiert ist. Das MAG ermöglicht zudem eine Mehrwertabgabe im Rahmen von städtebaulichen Verträgen. Aufgrund dieser neuen gesetzlichen Vorgaben gilt es, die BZO entsprechend zu ergänzen.

Beleuchtender Bericht

Das Wichtigste in Kürze

Im Januar 2021 sind das Gesetz und die Verordnung zum Mehrwertausgleich im Kanton Zürich in Kraft getreten. Damit setzte der Kanton Zürich die bundesrechtliche Vorgabe aus dem Raumplanungsgesetz um. Nun haben die Zürcher Gemeinden bis zum 1. März 2025 Zeit, in ihren Bau- und Zonenordnungen die Mehrwertabgabe zu regeln. Dabei müssen die Gemeinden über die Höhe des Ausgleichs entscheiden.

Die Gemeinden legen in ihren Bau- und Zonenordnungen (BZO) den Abgabesatz und die Freifläche fest, welche einheitlich für das gesamte Gemeindegebiet gelten. Der Abgabesatz darf zwischen 0 % bis maximal 40 % definiert werden. Die Grösse der Freifläche kann zwischen 1'200 m² und 2'000 m² betragen. Grundstücke, deren Fläche kleiner als der gewählte Wert ist, sind von der kommunalen Mehrwertabgabe befreit, sofern der durch eine Planungsmassnahme generierte Mehrwert den Betrag von Fr. 250'000.-- nicht übersteigt.

Bei der kommunalen Abgabe wird der Abgabesatz auf den um Fr. 100'000.-- gekürzten Mehrwert angewendet. Der Mehrwertausgleich hat zum Ziel, die durch eine Planungsmassnahme entstandenen Mehrwert auf privaten Parzellen zu einem gewissen Teil auch der Bevölkerung zukommen zu lassen. Den privaten Grundeigentümern entsteht folglich kein Verlust. Durch das Ausrichten der Mehrwertabgabe profitieren sie lediglich in etwas geringerem Masse an der Wertsteigerung, welche das Grundstück ohne ihr eigenes Zutun erfährt.

Durch die Mehrwertabgabe entstehen neue Mittel, welche für öffentliche Zwecke, wie beispielsweise die Gestaltung des öffentlichen Raumes oder die Optimierung von Infrastrukturen einzusetzen sind. Eine Verbesserung der öffentlichen Infrastrukturen steigert zudem die Standortattraktivität, wovon sowohl die Bevölkerung als auch Investoren profitieren. Der Abgabesatz soll daher und in Angleichung an viele Zürcher Unterländer Gemeinden (Bülach, Oberglatt, Niederglatt, Niederhasli, Rümlang sowie viele Gemeinden der Planungsgruppe Zürcher Unterland (PZU) auf 40 % des um Fr. 100'000.-- gekürzten Mehrwertes festgelegt werden. Um Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer mit kleinen Flächen nicht überproportional mit einer Mehrwertabgabe zu belasten, soll die höchstmögliche Freifläche von 2'000 m² festgelegt werden.

Erwägungen

Zweck der Mehrwertabgabe

Bei der Gesetzesvorlage des MAG (Mehrwertausgleichsgesetz, LS 700.9) geht es zusammenfassend darum, dass Grundstücke bei Ein-, Auf- oder Umzonungen eine Wertsteigerung erfahren. Die so ausgelösten Mehrwerte entstehen einzig aufgrund von staatlichem Handeln. Gleichzeitig ziehen die Planungsmaßnahmen in der Regel Kosten für Erschliessung und andere öffentliche Infrastrukturen nach sich, welche von der öffentlichen Hand finanziert werden. Mit der Mehrwertabgabe wird ein Teil des entstandenen Mehrwerts abgeschöpft, um die Kosten der öffentlichen Hand auszugleichen. Für die Verwendung der Erlöse aus der Mehrwertabgabe wird ein zweckgebundener Fonds eingerichtet.

Kantonale Mehrwertabgabe

Für das MAG sind zwei Arten der Mehrwertabgabe vorgesehen; die kantonale und die kommunale Mehrwertabgabe. Bei der Einzonung von Nicht-Bauland (z.B. "Landwirtschaftsland") oder der Umzonung einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen in eine Bauzone wird gemäss §§ 2 und 4 MAG durch den Kanton eine Mehrwertabgabe von 20 % des Mehrwerts erhoben. Diese kantonale Abgabe gilt unabhängig von der mit dieser Vorlage zu regelnden kommunalen Abgabe. Keine kantonalen Abgaben fallen bei Auf- oder anderen Umzonungen an.

Kommunale Mehrwertabgabe

Gemäss § 19 MAG regeln die Gemeinden den Ausgleich von erheblichen planungsrechtlichen Vor- und Nachteilen, die durch Auf- und Umzonungen entstehen, in ihrer BZO. Das MAG sieht folgende Eckpunkte vor:

- Die Gemeinde legt eine Freifläche zwischen 1'200 m² bis 2'000 m² fest, die vom Mehrwertausgleich befreit ist.
- Die Gemeinde kann die Erhebung der Abgabe von 0 % bis höchstens 40 % des um Fr. 100'000.-- gekürzten Mehrwerts vorsehen.
- Kosten im Zusammenhang mit Planungsverfahren, die massgeblich zur Verbesserung der Siedlungsqualität beitragen, werden vom ausgleichspflichtigen Mehrwert abgezogen.
- Beträgt der mutmassliche Mehrwert von Grundstücken, die gemäss Art. 19 Abs. 2 MAG (Freifläche) von der Mehrwertabgabe befreit wären mehr als Fr. 250'000.--, wird der Mehrwert trotzdem bemessen.
- Der Ausgleich kann mittels städtebaulicher Verträge geregelt werden und dabei von der aufgrund des Mehrwerts geschuldeten Abgabe abweichen.

Bemessung der Mehrwertabgabe

Das kantonale Amt für Raumentwicklung (ARE) stellt sowohl für die Bemessung des Mehrwertes als auch für die Berechnung der Abgabe ein Instrumentarium zur Verfügung, um ei-

nen einheitlichen Vollzug des Mehrwertausgleichs im Kanton und den Gemeinden zu fördern. In Einzel- und Spezialfällen können konventionelle Schätzungen durchgeführt werden.

Seit dem 1. März 2021 steht den Gemeinden mit der Online-Plattform elektronischer Mehrwertausgleich (eMWA) ein Instrumentarium der Baudirektion zur Ermittlung von planungsbedingten Mehrwerten bei Ein-, Um- und Aufzonungen zur Verfügung.

Fälligkeit

Sofern ein Baugrundstück abgabepflichtig ist, wird die Mehrwertabgabe mit der Baufreigabe oder der Rechtskraft einer nachträglichen Baubewilligung fällig. Geringfügige bauliche Massnahmen lösen die Fälligkeit nicht aus. Im Zusammenhang mit dem kommunalen Mehrwertausgleich gilt für Um- und Aufzonungen Erweiterungen von Bauten um eine anrechenbare Geschossfläche gemäss § 255 PBG (Planungs- und Baugesetz, LS 700.1) von weniger als 100 m² sowie Sanierungen als geringfügige bauliche Massnahmen. Die Veräusserung löst keine Fälligkeit aus.

Fondsreglement

Nebst der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung müssen die Gemeinden auch ein Reglement für den Mehrwertausgleichsfonds erlassen. § 87 des Gemeindegesetzes (GG, LS 131.1) 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. Im Gegensatz zum kantonalen Mehrwertausgleichsfonds werden die kommunalen Fonds dem Eigenkapital zugerechnet. Gemäss § 4 Abs. 2 GG obliegt die Festsetzung des Fondsreglements, unter Vorbehalt des fakultativen Referendums, der Gemeindeversammlung (Legislative). Es handelt sich um wichtige Rechtssätze gemäss § 4 Abs. 2 GG.

Die Mittel des kommunalen Ausgleichsfonds werden für kommunale Massnahmen der Raumplanung verwendet. Beitragsberechtigt sind, gemäss Art. 3 des Fondsreglements insbesondere folgende Massnahmen:

- die Gestaltung des öffentlichen Raumes, insbesondere die Erstellung, Gestaltung und Ausstattung von Parks, Plätzen, Grünanlagen oder mit Bäumen bestockten Flächen, die sich für den Aufenthalt der Bevölkerung im Freien eignen oder das Wohnumfeld verbessern;
- Erholungseinrichtungen und andere öffentlich zugängliche Freiräume wie etwa Wege, Ufer von Gewässern, Rastplätze, Spielplätze und sanitärische Anlagen oder andere Formen der infrastrukturellen Ausstattung von Erholungsgebieten;
- die Verbesserung des Lokalklimas durch Baumpflanzungen, allgemeine Grünflächen, Dach- oder Fassadenbegrünung, Massnahmen zum Speichern und Verwenden von Regenwasser;
- die Verbesserung der Zugänglichkeit von Haltestellen des öffentlichen Verkehrs und von öffentlichen Einrichtungen mit Rad- und Fusswegen;
- die Erstellung von sozialen Infrastrukturen, wie soziale Treffpunkte und ausserschulische Einrichtungen, beispielsweise Quartier-, Jugend- oder Seniorentreffpunkte und Kinderbetreuungseinrichtungen;
- die Planungskosten für die Überdeckung von Verkehrsinfrastrukturen;
- die Verbesserung der Bau- und Planungsstruktur, wie Beteiligungsprozesse, Studienverfahren oder Wettbewerbe.

Nebst der genaueren Zweckbestimmung der kommunalen Mehrwertabgaben hat das Fondsreglement auch das Beitragsverfahren (Art. 4 bis 8 des Fondsreglements) und insbesondere die Frage zu regeln, welches Gemeindeorgan für Fondsentnahmen (Art. 9 des Fondsreglements) zuständig sein soll.

Die Gemeinden müssen jährlich über die konkrete Verwendung der Fondsmittel informieren (§ 44 MAV, Mehrwertausgleichsverordnung, LS 700.91); die Bekanntgabe der Ausgaben aus dem Fonds als blosser Zahl genügt dabei nicht.

Das Fondsreglement wurde in Anlehnung an das vom Kanton als Hilfestellung zur Verfügung gestellte Musterfondsreglement erstellt und soll zusammen mit der Teilrevision der BZO festgesetzt werden.

Mehrwertabgabe aus Sicht der Grundstückgewinnsteuer

Gemäss § 221 lit. f des Steuergesetzes (LS 631.1) werden geleistete kommunale Mehrwertabgaben bei der Bemessung der Grundstückgewinnsteuer angerechnet. Gleiches gilt für Mehrwertabgaben im Zuge städtebaulicher Verträge.

Die Einführung des Mehrwertausgleichs führt damit zu tendenziell geringeren Einnahmen durch die Grundstückgewinnsteuer. Die steuerlichen Mindereinnahmen sind jedoch deutlich geringer als die Erträge aus der Mehrwertabgabe. Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass die Erträge aus der Mehrwertabgabe zweckgebunden sind.

Umsetzung / Anpassungen in der Bau- und Zonenordnung Freifläche

Die zu definierende Freifläche für die Gemeinde liegt zwischen 1'200 m² und 2'000 m². Die Grundstücksgrössen innerhalb des Siedlungsgebiets über das gesamte Gemeindegebiet liegen mehrheitlich unter 2'000 m². Um Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer mit kleinen Flächen nicht überproportional mit einer Mehrwertabgabe zu belasten, soll die höchstmögliche Freifläche von 2'000 m² festgelegt werden. Beträgt die Wertsteigerung eines Grundstücks mehr als Fr. 250'000.--, wird der Mehrwert, gemäss § 19 Abs. 4 MAV unbeachtet der Grösse der Freifläche trotzdem bemessen.

Mehrwertabgabebesatz

Der Kanton erhebt eine Abgabe von 20 % auf den gesamten Mehrwert (nur bei Einzonung von Nicht-Bauland oder Umzonung von Land aus der Zone für öffentliche Bauten in andere Bauzonen). Bei der kommunalen Abgabe wird der Abgabebesatz auf den um Fr. 100'000.-- gekürzten Mehrwert angewendet. Durch die Mehrwertabgabe entstehen neue Mittel, welche für öffentliche Zwecke, wie beispielsweise die Gestaltung des öffentlichen Raumes oder die Optimierung von Infrastrukturen einzusetzen sind. Eine Verbesserung der öffentlichen Infrastrukturen steigert zudem die Standortattraktivität, wovon sowohl die Bevölkerung als auch Investoren profitieren. Der Abgabebesatz soll daher und in Angleichung an viele Zürcher Unterländer Gemeinden (Bülach, Oberglatt, Niederglatt, Niederhasli, Rümlang sowie viele Gemeinden der Planungsgruppe Zürcher Unterland (PZU) auf 40 % des um Fr. 100'000.-- gekürzten Mehrwertes festgelegt werden.

Verzicht auf die Festsetzung eines Mehrwertabgabebesatzes

Das Bundesgericht hat in seinem Urteil Meikirch am 5. April 2022 (1C_233/2021) festgehalten, dass auch bei Um- und Aufzonungen für einen angemessenen Ausgleich zu sorgen ist. Dementsprechend hatte der Kanton Zürich bis vor kurzem einen Verzicht ausgeschlossen. Entsprechend der parlamentarischen Diskussion im Rahmen der Anpassung des Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700) hat der Kanton diese Praxis geändert. Ein Verzicht ist seit März 2024 wieder möglich.

Ein Verzicht auf eine Festsetzung hat aus Sicht des Gemeinderats einen zentralen Nachteil. Mit dem Verzicht könnten künftig auch keine städtebaulichen Verträge mehr abgeschlossen werden. § 19 Abs. 6 MAG sieht einen Ausgleich mittels städtebaulicher Verträge nur anstelle der Abgabe vor. Demzufolge kann ein städtebaulicher Vertrag nur abgeschlossen werden, wenn in der Gemeinde auch ein Mehrwertausgleich eingeführt bzw. ein Abgabesatz definiert wurde.

Städtebauliche Verträge bieten den Vorteil, dass sie schnelle und flexible Lösungen für Entwicklungen ermöglichen. So können beispielsweise anstelle von Geldwerten durch Sachleistungen, wie Erstellung von Infrastruktur durch die private Bauherrschaft vereinbart werden, welche dem Quartier oder gar der gesamten Bevölkerung zugutekommen. Die Gemeinde Winkel hat von dieser Möglichkeit in jüngerer Vergangenheit in hohem Masse profitiert.

Öffentliche Auflage, Anhörung und kantonale Vorprüfung

Der Gemeinderat hat mit Beschluss Nr. 125 vom 18. September 2023 die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung zuhanden der öffentlichen Auflage und Anhörung verabschiedet. Die Teilrevisionsvorlage der Nutzungsplanung "Kommunaler Mehrwertausgleich" wurde gemäss § 7 PBG während 60 Tagen vom 29. September 2023 bis 28. November 2023 öffentlich aufgelegt. Während der Auflagefrist sind keine Einwendungen eingegangen. Damit müssen keine nichtberücksichtigten Einwendungen begründet werden, weshalb auf einen entsprechenden Bericht verzichtet werden kann.

Im Rahmen der Anhörung der nach- und nebengeordneten Planungsträger sind fünf Rückmeldungen eingegangen. Alle haben auf eine Stellungnahme verzichtet. Parallel zur öffentlichen Auflage wurde der Entwurf der Teilrevision dem Kanton Zürich zur Vorprüfung eingereicht. Gemäss Vorprüfungsbericht vom 3. Oktober 2023 setzt die vorliegende Teilrevision der Nutzungsplanung "Kommunaler Mehrwertausgleich" die übergeordneten Vorgaben auf kommunaler Stufe sachgerecht um und kann genehmigt werden. Das Fondsreglement ist ausschliesslich Sache der Gemeinde, weshalb dieses durch das Amt für Raumentwicklung nicht geprüft wurde.

Anpassung Bau- und Zonenordnung

Die Bau- und Zonenordnung wird aufgrund der vorstehenden Ausführungen resp. dieser Überlegungen wie folgt ergänzt:

12 Mehrwertausgleich (neu)

12.1 Erhebung einer Mehrwertabgabe

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

² Die Freifläche gemäss § 19 Abs. 2 MAG beträgt 2'000 m².

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

12.2 Erträge

¹ Die Erträge aus den Mehrwertabgaben fliessen in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds und werden nach Massgabe des Fondsreglements verwendet.

Schlussbemerkung

Die Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung, "Kommunaler Mehrwertausgleich", setzt die übergeordneten rechtlichen Vorgaben um. Die Variablen (Freifläche und Abgabesatz) werden innerhalb des von Bund und Kanton vorgegebenen Rahmens festgelegt. Die Teilrevision der Nutzungsplanung erfolgt somit in Übereinstimmung mit der übergeordneten Planung und Rechtsprechung.

Abstimmungsempfehlung des Gemeinderates

Der Gemeinderat erachtet die Vorlage, welche gestützt auf Art. 14 Ziff. 2 der Gemeindeordnung der Gemeindeversammlung vorzulegen ist, als angemessen, zweck- sowie rechtmässig und empfiehlt den Stimmberechtigten, die vorliegenden Teilrevision der Bau- und Zonenordnung, Mehrwertausgleich und Fondsreglement, festzusetzen.

Der Gemeinderat beschliesst:

1. Die vorliegende Teilrevision der Bau- und Zonenordnung Winkel, kommunaler Mehrwertausgleich, neu Artikel 12, wird zuhanden der Gemeindeversammlung verabschiedet.
2. Der Beleuchtende Bericht zur Vorlage wird genehmigt.
3. Die Gemeindeversammlung findet voraussichtlich am 9. September 2024 statt.
4. Der Gemeinderat beantragt der Gemeindeversammlung, folgende Beschlüsse zu fassen:
 - I. **Gestützt auf die §§ 45 und 88 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) und in Anwendung von Art. 14 Ziffer 2 der Gemeindeordnung vom 29. November 2020 wird die Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung, kommunaler Mehrwertausgleich, neu Artikel 12, festgesetzt, bestehend aus:**
 - **Änderung der Bau- und Zonenordnung, "Kommunaler Mehrwertausgleich", vom 1. Februar 2024**
 - II. **Vom Verzicht auf die Erstellung eines Berichtes über nichtberücksichtigte Einwendungen, infolge keiner eingegangenen Einwendungen während der Auflagefrist, wird Kenntnis genommen.**
 - III. **Das Fondsreglement vom 1. Februar 2024 wird festgesetzt.**
 - IV. **Der erläuternde Bericht nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung (RPV) zum "Erlass Kommunaler Mehrwertausgleich" vom 1. Februar 2024 wird zur Kenntnis genommen.**
 - V. **Der Baudirektion Kanton Zürich wird gestützt auf § 89 des Planungs- und Baugesetzes beantragt, die Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung zu genehmigen.**
 - VI. **Der Gemeinderat wird ermächtigt, Änderungen an den unter Dispositiv Ziffer I festgesetzten Akten in eigener Zuständigkeit vorzunehmen, sofern sie sich aus dem Genehmigungsverfahren als notwendig erweisen oder als Fol-**

ge von Entscheiden aus Rechtsmittelverfahren ergeben. Solche Beschlüsse sind öffentlich bekannt zu machen.

VII. Mit dem Vollzug wird der Gemeinderat beauftragt.

5. Mitteilung an:
- Baudirektion Kanton Zürich, Amt für Raumentwicklung, Postfach, 8090 Zürich (zur Information)
 - STW AG für Raumplanung, Gäuggelistrasse 7, 7000 Chur
 - Abteilung Bau und Planung

Für richtigen Protokollauszug:



Daniel Lehmann, Gemeindeschreiber