

Politische Gemeinde Dietlikon

Teilrevision Bau- und Zonenordnung

«Kommunaler Mehrwertausgleich»

Planungsbericht nach Art. 47 Raumplanungsverordnung (RPV)

Fassung für Gemeindeversammlung



Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Erläuterungen	3
3	Umsetzung in der Bau- und Zonenordnung_(Stand: Okt. 2020)	5
4	Verfahren	6
5	Definitive Umsetzung in der Bau- und Zonenordnung	8

Titelbild: Grafiken aus «Mehrwertausgleich: Umsetzung im Kanton Zürich» Baudirektion Kanton Zürich, Amt für Raumentwicklung, 2016

1 Einleitung

Anlass Im März 2013 hat die Stimmbevölkerung die Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) angenommen. Im Kanton Zürich stimmten 71 % der Vorlage zu. Das am 1. Mai 2014 in Kraft getretene revidierte RPG verlangt von den Kantonen, dass sie erhebliche planungsrechtliche Vor- und Nachteile ausgleichen. Der Kanton Zürich erliess in der Folge das Mehrwertausgleichsgesetz (MAG), das am 28. Oktober 2019 vom Kantonsrat verabschiedet wurde. Das MAG und die zugehörige Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) sind am 1. Januar 2021 in Kraft getreten.

Aufgrund dieser neuen gesetzlichen Vorgabe gilt es, die kommunale Bau- und Zonenordnung zu ergänzen.

Vorgehen Die Gemeinde Dietlikon beabsichtigt, die Nutzungsplanung gesamthaft zu revidieren. Aufgrund der Dringlichkeit der Regelungen zum Mehrwertausgleich wird die erforderliche Änderung der Bau- und Zonenordnung (BZO) in einem eigenständigen Verfahren (Teilrevision) vorgezogen.

2 Erläuterungen

Zweck der Mehrwertabgabe Auf der Basis der Mehrwertabgabe gilt es «die richtige Entwicklung am richtigen Ort» zu ermöglichen. Neben der Optimierung der Bauzonen mit dem kantonalen Mehrwertausgleich bei Einzonungen, soll mittels kommunalem Mehrwertausgleich bei Um- und Aufzonungen sowie Sondernutzungsplanungen eine konsequente, d. h. rationellere Nutzung der vorhandenen Bauzonen gefördert werden.

Einzonungen kantonale Mehrwertabgabe Bei der Einzonung von «Nichtbauzonen» (z. B. Kulturland) oder der Umzonung einer «Zone für öffentliche Bauten» wird durch den Kanton eine Mehrwertabgabe von 20 % des Mehrwerts erhoben (§ 2 MAG).

Auf- und Umzonungen kommunale Mehrwertabgabe Gemäss § 19 MAG regeln die Gemeinden den Ausgleich von erheblichen planungsrechtlichen Vor- und Nachteilen, die durch Auf- und Umzonungen entstehen, in ihrer Bau- und Zonenordnung. 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 (§ 19 Abs. 2);
- Die Gemeinde kann die Erhebung der Abgabe von 0 % bis höchstens 40 % des um Fr. 100'000 gekürzten Mehrwerts vorsehen (§ 19 Abs. 3);

- Beträgt der mutmassliche Mehrwert von Grundstücken, die gemäss § 19 Abs. 2 (Freifläche) von der Mehrwertabgabe befreit wären, mehr als Fr. 250'000, wird der Mehrwert trotzdem bemessen (§ 19 Abs. 3);
- Kosten im Zusammenhang mit Planungsverfahren, die massgeblich zur Verbesserung der Siedlungsqualität beitragen, werden vom ausgleichspflichtigen Mehrwert abgezogen (§ 19 Abs. 5);
- Der Ausgleich kann mittels städtebaulicher Verträge geregelt werden und dabei von der aufgrund des Mehrwerts geschuldeten Abgabe abweichen (§ 19 Abs. 6).

Bemessung der Mehrwertabgabe

Das kantonale Amt für Raumentwicklung (ARE) wird sowohl für die Bemessung des Mehrwertes als auch für die Berechnung der Abgabe ein Instrumentarium zur Verfügung stellen, um einen einheitlichen Vollzug des Mehrwertausgleichs im Kanton und den Gemeinden zu fördern. Für Gestaltungspläne sind immer konventionelle Schätzungen durchzuführen.

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.

*Ausgleichsfonds
Verwendung der kommunalen Mehrwertabgabe*

Die Erträge aus dem kommunalen Mehrwertausgleich fliessen in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds. Die Fondsmittel werden für kommunale Planungsmassnahmen gemäss Art. 3 Abs. 3 RPG verwendet. Demnach sind Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen. Insbesondere sollen:

- Wohn- und Arbeitsgebiete einander zweckmässig zugeordnet sein und schwergewichtig an Orten geplant werden, die auch mit dem öffentlichen Verkehr angemessen erschlossen sind;
- Massnahmen getroffen werden zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche;
- Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont werden;
- Rad- und Fusswege erhalten und geschaffen werden;
- günstige Voraussetzungen für die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen sichergestellt sein;
- Siedlungen viele Grünflächen und Bäume enthalten.

Städtebaulicher Vertrag

§ 19 Abs. 6 MAG i. V. m. § 21 MAG ermöglichen einen Mehrwertausgleich mittels städtebaulichem Vertrag. Damit hält der kantonale Gesetzgeber explizit die Zulässigkeit vertraglicher Lösungen fest.

Mit einem städtebaulichen Vertrag können nebst dem Ausgleich von planungsbedingtem Mehrwert noch weitere Themen wie z. B. Landabtausch, die Gewährung von Näherbaurechten oder die Berücksichtigung von sozialräumlichen Aspekten geregelt werden. Mit dem städtebaulichen Vertrag kann insbesondere auch geregelt werden, dass die Mehrwertabgabe direkt für Massnahmen auf dem entsprechenden Areal oder im direkten Umfeld eingesetzt wird. So entstehen also mittels städtebaulichen Verträgen gleichermaßen für die Grundeigentümerschaft und die Allgemeinheit / das Quartier Vorteile und insgesamt ein Gewinn für die Öffentlichkeit. Städtebauliche Verträge dürfen vom kommunalen Abgabesatz abweichen und ersetzen eine kommunal verfügte Abgabe.

Mehrwertabgabe aus Sicht der Grundstücksgewinnsteuer

Die politischen Gemeinden erheben im Kanton Zürich die Grundstücksgewinnsteuer. Der Steuertatbestand liegt in Handänderungen von Grundstücken oder Anteilen an Grundstücken. Der Grundstücksgewinn ist die Differenz zwischen Erlös und Anlagekosten und nicht gleichbedeutend mit dem Mehrwert infolge einer Planungsmassnahme. Durch wertvermehrnde und anrechenbare Aufwendungen in der massgebenden Besitzdauer reduziert sich der Grundstücksgewinn. In der Regel sind bei Handänderungen von unbebautem Bauland nur geringe wertvermehrnde oder anrechenbare Aufwendungen abzugsfähig, weshalb sich der Gewinn mehrheitlich aus der Differenz zwischen Erlös und Erwerbspreis ergibt. Die zukünftig anfallenden Mehrwertabgaben können bei der Bemessung allfälliger Grundstücksgewinnsteuern als Teil der Aufwendungen vom Grundstücksgewinn abgezogen werden (Art. 5 Abs. 1^{sexies} RPG).

Erste Grobschätzungen des Kantons Zürich betreffend diesen Ertragsausfall zeigen, dass sich die jährlichen Einnahmen der Gemeinden aus der Grundstücksgewinnsteuer bei einem Mehrwertausgleich von 20 % im Durchschnitt um weniger als 2 % verringern. Dieser vergleichsweise tiefe Wert wird damit begründet, dass die Abgabe aufgrund des Mehrwertausgleichs nicht direkt von der Grundstücksgewinnsteuer abgezogen wird, sondern als abzugsfähige Aufwendung angerechnet werden soll. Weiter wird der ausgleichspflichtige Mehrwert nicht von der Grundstücksgewinnsteuer ausgenommen, sondern nur die bezahlte Mehrwertabgabe vom Grundstücksgewinn abgezogen.

3 Umsetzung in der Bau- und Zonenordnung (Stand: Okt. 2020)

Neue BZO Bestimmungen

Gemäss dem Entscheid des Gemeinderates vom 20. Oktober 2020 soll die BZO wie folgt ergänzt werden¹:

¹ Wortlaute u. a. gemäss Musterbestimmungen Amt für Raumentwicklung
Referenz-Nr.: ARE 19-1738

*Erhebung einer
Mehrwertabgabe*

(neu) Art. 48a

- 1 Auf Planungsvorteilen, die durch Auf- oder Umzonungen sowie Sondernutzungsplanungen entstehen, wird eine Mehrwertabgabe im Sinne von § 19 Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) erhoben.
- 2 Die Freifläche nach § 19 Abs. 2 MAG beträgt 1'200 m².
- 3 Die Mehrwertabgabe beträgt 25 % des um Fr. 100'000 gekürzten Mehrwerts.

*Erträge kommunaler
Mehrwertausgleich*

(neu) Art. 48b

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

*Städtebauliche
Verträge*

(neu) Art. 48c

- 1 Anstelle einer Mehrwertabgabe im Sinne Art. 48a kann der Ausgleich auch in einem städtebaulichen Vertrag geregelt werden. Die im Vertrag festzulegenden Ausgleichsleistungen müssen mindestens 80 % der nach Art. 48a geschuldeten Abgabe entsprechen.
- 2 Für den Abschluss von städtebaulichen Verträgen ist der Gemeinderat zuständig.

4 Verfahren

*Mitwirkungsverfahren
nach Art 7 PBG*

Der Entwurf der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung «Kommunaler Mehrwertausgleich» wurde dem Amt für Raumentwicklung ARE zur kantonalen Vorprüfung unterbreitet.

Die Unterlagen wurden während 60 Tagen, d.h. vom 22. Oktober bis 21. Dezember 2020, öffentlich aufgelegt. Während dieser Zeit konnten Einwendungen eingereicht werden.

Gleichzeitig wurden die Nachbargemeinden (nebengeordnete Planungsträger) sowie übergeordnet die Zürcher Planungsgruppe Glattal (ZPG) zur Anhörung eingeladen.

Gestützt auf Art. 42 Gemeindeordnung prüft die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission (RGPK) alle Anträge an die Stimmberechtigten. Im Sinne eines frühzeitigen Einbezugs wurde die RGPK im Rahmen der öffentlichen Auflage zu einer freiwilligen Vorprüfung des Geschäfts eingeladen.

Öffentliche Auflage

Während der Auflagefrist gingen Einwendungen gegen den Entwurf der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung «Kommunaler Mehrwertausgleich» ein.

Die Einwendungen werden in einem separaten Bericht behandelt.

- Kantonale Vorprüfung* Im Vorprüfungsbericht vom 16. Oktober 2020 wird erläutert, dass der Entwurf der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung «Kommunaler Mehrwertausgleich» die übergeordneten Vorgaben auf kommunaler Stufe sachgerecht umsetzt. Der kommunale Entwurf der Teilrevision wird unter Berücksichtigung des nachfolgenden Änderungsantrags als genehmigungsfähig eingestuft.
- Änderungsantrag* Im kantonalen Vorprüfungsbericht wurde folgender Änderungsantrag gestellt, der in die Überarbeitung der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung «Kommunaler Mehrwertausgleich» eingeflossen ist.
- Art. 48a* Der Zusatz «sowie Sondernutzungsplanung» ist nicht notwendig. Die Sondernutzungsplanungen sind in den bereits genannten Begriffen «Auf- oder Umzonungen» mitenthalten (siehe § 1 MAG).
Wir empfehlen daher, diesen Zusatz zu streichen.
- Art. 48c* Artikel 48c Abs. 1 und Abs. 2 entsprechen nicht den von uns formulierten Mustervorschriften. Im MAG und in der MAV wurde die Vertragsfreiheit der städtebaulichen Verträge abschliessend geregelt. Die vorliegende Regelung auf Gemeindeebene ist nicht zulässig.
Weiter definiert § 46 PBG den Hauptinhalt einer BZO. Der Rahmen ist dabei relativ eng. Die Regelung der Zuständigkeit für den Abschluss für städtebauliche Verträge ist nicht mit § 46 PBG vereinbar und kann nicht genehmigt werden. Die Gemeinde Dietlikon kann diese Regelung in einem anderen Gemeindeerlass vorsehen.
Der Artikel 48c ist zu streichen.
- Stellungnahme RGPK* Die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission (RGPK) begrüsst in ihrer Stellungnahme vom 18. Dezember 2020 den Vorschlag zur Teilrevision der Bau- und Zonenordnung in Bezug auf den kommunalen Mehrwertausgleich gemäss den Vorgaben des Mehrwertausgleichsgesetzes (MAG) und der Mehrwertausgleichsverordnung (MAV), welche am 1. Januar 2021 in Kraft treten. Insbesondere unterstützt die RGPK den Vorschlag einer kommunalen Mehrwertabgabe von 25 % des um Fr. 100'000 gekürzten Mehrwerts.
Die RGPK weist darauf hin, dass das Fondsreglement des kommunalen Mehrwertausgleichs gleichzeitig mit der Änderung der Bau- und Zonenordnung der Gemeindeversammlung vorzulegen ist.

Festsetzung Gemeindeversammlung Die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung «Kommunaler Mehrwertausgleich» bedarf der Festsetzung durch die Gemeindeversammlung vom 28. Juni 2021.

Genehmigung - Inkrafttreten Die BZO-Teilrevision wird, nach Ablauf der Rekursfrist gegen die kantonale Genehmigung, mit der Publikation des Inkrafttretens verbindlich.

5 Definitive Umsetzung in der Bau- und Zonenordnung

Neue BZO Bestimmungen Gemäss dem Entscheid des Gemeinderates vom 20. April 2021 wird die BZO wie folgt ergänzt:

(neu) Art. 48a

Erhebung einer Mehrwertabgabe

- 1 Auf Planungsvorteilen, die durch Auf- oder Umzonungen entstehen, wird eine Mehrwertabgabe im Sinne von § 19 Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) erhoben.
- 2 Die Freifläche nach § 19 Abs. 2 MAG beträgt 1'200 m².
- 3 Die Mehrwertabgabe beträgt 25 % des um Fr. 100'000 gekürzten Mehrwerts.

(neu) Art. 48b

Erträge kommunaler Mehrwertausgleich

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

(neu) Art. 48c

Städtebauliche Verträge

Anstelle einer Abgabe im Sinne von Art. 48a ist ein Ausgleich mittels städtebaulichem Vertrag zulässig (§ 19 Abs. 6 MAG).