

Gemeindeversammlung vom 2. Dezember 2021

Kommunaler Mehrwertausgleich - Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO)

Inhaltsverzeichnis

An die Stimmberechtigten	1
Aktenauflage	1
Das Wichtigste in Kürze	2
ANTRAG	2
Beleuchtender Bericht	2
1. Ausgangslage	2
2. Unterlagen	3
3. Bisherige Praxis	3
4. Mehrwertausgleichsgesetz (MAG)	3
5. Mehrwertausgleichsverordnung (MAV)	3
6. Anträge des Gemeinderates	4
7. Fondsreglement	4
8. Vorprüfung durch die Baudirektion Kanton Zürich	5
9. Einwendungen	5
10. Zuständigkeit	5
11. Schlussbemerkungen	5
12. Stellungnahme der Rechnungsprüfungskommission (RPK)	5

An die Stimmberechtigten

Gestützt auf Art. 13 Ziff. 2 der Gemeindeordnung vom 9. Februar 2020 unterbreiten wir Ihnen folgende Vorlage zur Abstimmung:

Kommunaler Mehrwertausgleich - Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO)

Wir laden Sie ein, die Vorlage zu prüfen und Ihre Stimme über deren Annahme oder Verwerfung an der Gemeindeversammlung vom 2. Dezember 2021 abzugeben.

Aktenauflage

Die Akten zu diesem Geschäft können bei der Abteilung Präsidiales der Gemeindeverwaltung, Neue Dorfstrasse 14, während den Schalteröffnungszeiten oder online unter www.langnauamalbis.ch eingesehen werden.

Das Wichtigste in Kürze

Mit dem revidierten Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) von 2014 wird den Kantonen vorgeschrieben, den Ausgleich von Planungsvorteilen und -nachteilen zu regeln. Mit dem kantonalen Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) und der Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) wird diese Vorgabe aus dem RPG im Kanton Zürich umgesetzt. Beide Vorlagen, Gesetz und Verordnung, sind auf den 1. Januar 2021 in Kraft getreten.

Gemäss dem MAG erhalten die Gemeinden die Möglichkeit, eine kommunale Mehrwertabgabe von bis zu 40% auf Um- und Aufzonungen zu erheben. Damit diese auch im Rahmen von städtebaulichen Verträgen gefordert werden kann, muss eine Grundlage in der Bau- und Zonenordnung (BZO) geschaffen werden. Der Gemeinderat schlägt ab einer Freifläche von 2'000 m² eine Mehrwertabgabe von 20% des um Fr. 100'000 gekürzten Mehrwerts vor.

Der Entwurf der neuen Mehrwertabgabe wurde am 21. Mai 2021 öffentlich publiziert und das Anhörungsverfahren durchgeführt. Auf die nicht berücksichtigten Einwendungen wird mit separatem Bericht eingetreten.

ANTRAG

Der Gemeinderat beantragt der Gemeindeversammlung zu beschliessen:

1. Auf Planungsvorteilen die durch Auf- oder Umzonungen entstehen wird eine Mehrwertabgabe im Sinne von § 19 MAG erhoben. Diese fällt ab einer Freifläche von 2'000m² an und beträgt 20% des um Fr. 100'000.- gekürzten Mehrwerts.
2. Der Baudirektion Kanton Zürich wird beantragt, diese Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO) betreffend die Regelung der Mehrwertabgabe zu genehmigen.
3. Der Gemeinderat wird ermächtigt, Änderungen in eigener Zuständigkeit vorzunehmen, soweit sie sich zwingend als Folge von Rekursentscheiden oder des Genehmigungsverfahrens ergeben.

Beleuchtender Bericht

1. Ausgangslage

Planerische Massnahmen wie Ein-, Auf- und Umzonungen sowie Sondernutzungsplanungen wie Gestaltungspläne können zu Vorteilen (Mehrwerten) bei den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer führen, die ausgeglichen werden müssen. Mit dem revidierten Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) von 2014 wird den Kantonen vorgeschrieben, den Ausgleich von Planungsvorteilen und -nachteilen zu regeln. Mit dem kantonalen Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) und der Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) wird diese Vorgabe aus dem RPG im Kanton Zürich umgesetzt. Das MAG wurde im Oktober 2019 vom Zürcher Kantonsrat und die MAV im September 2020 vom Regierungsrat beschlossen. Beide Vorlagen, Gesetz und Verordnung, sind auf den 1. Januar 2021 in Kraft getreten.

Gemäss dem MAG erhalten die Gemeinden die Möglichkeit, eine kommunale Mehrwertabgabe von bis zu 40% auf Um- und Aufzonungen zu erheben und eine Freifläche von 1'200 m² bis 2'000 m² festzusetzen. Damit eine Mehrwertabgabe gefordert und diese auch mittels städtebaulichen Verträgen geregelt werden kann, muss eine Grundlage in der Bau- und Zonenordnung (BZO) geschaffen werden.

2. Unterlagen

Die Vorlage für einen kommunalen Mehrwertausgleich umfasst folgende Bestandteile:

- Änderung Bau- und Zonenordnung vom 06.09.2021
- Erläuternder Bericht gemäss Art. 47 RPV vom 06.09.2021
- Bericht zu den nicht berücksichtigten Einwendungen vom 06.09.2021

3. Bisherige Praxis

Bislang bestand die Möglichkeit, bei Gestaltungsplänen und Umzonungen einen Ausgleich der Planungsvorteile mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern im Rahmen von städtebaulichen Verträgen auszuhandeln. Dies war letztmals bei der Gartensiedlung Langenberg der Fall. Ab dem 1. Januar 2021 ist dies nicht mehr möglich. Die Erhebung einer Mehrwertabgabe, auch im Rahmen von städtebaulichen Verträgen, benötigt zwingend eine Grundlage in der BZO.

4. Mehrwertausgleichsgesetz (MAG)

Das MAG und die MAV halten die wesentlichen Rahmenbedingungen für die Regelung der Mehrwertabgabe in den Städten und Gemeinden des Kantons Zürich fest. Das MAG sieht zwei Arten der Mehrwertabgabe vor: die kantonale und die kommunale Mehrwertabgabe.

Die kantonale Mehrwertabgabe wird nur auf Einzonungen sowie Umzonungen von einer Zone für öffentliche Bauten in eine andere Bauzone erhoben. Der Abgabesatz auf den entstehenden Mehrwert beträgt 20%. Es gilt ein Freibetrag von Fr. 30'000.-. Der Betrag fliesst in den kantonalen Mehrwertausgleichsfonds. Die kantonale Abgabe gilt unabhängig davon, ob die Gemeinde eine kommunale Abgabe einführt.

Die kommunale Mehrwertabgabe kann auf Aufzonungen und Umzonungen, welche nicht die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen betreffen, erhoben werden. Das MAG gewährt den Gemeinden die Möglichkeit, eine Mehrwertabgabe von bis zu 40% auf den um Fr. 100'000.- reduzierten Mehrwert einzuführen. Es steht den Gemeinden frei, auf die Einführung einer kommunalen Mehrwertabgabe zu verzichten. Der Erlös fliesst in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds. Die Verwendung der Gelder ist zweckgebunden.

Entscheidet sich die Gemeinde für die Erhebung der Mehrwertabgabe, so muss sie ergänzend zum Abgabesatz eine Freifläche bestimmen. Die Freifläche kann zwischen 1'200 m² und 2000 m² betragen. Grundstücke die kleiner sind als diese Freifläche, sind von der Mehrwertabgabe unter der Voraussetzung befreit, dass der Mehrwert auf diesen Grundstücken kleiner ist als Fr. 250'000.-.

Neben der Erhebung einer Mehrwertabgabe mit dem ordentlichen Abgabesatz besteht gemäss MAG weiterhin die Möglichkeit, dass die Gemeinden die Mehrwertabgabe im Rahmen von städtebaulichen Verträgen regeln, etwa bei der Ausarbeitung von Gestaltungsplänen.

Die Abgabe von städtebaulichen Verträgen kann von der ordentlichen Abgabe abweichen. Ein vertraglicher Ausgleich ist nur anstelle der Abgabe zulässig. Das heisst, wenn es zu keiner Einigung zwischen den Vertragspartnern kommt, muss eine ordentliche Abgabe geleistet werden. Die "Rückfallebene" der ordentlichen Abgabe anstelle eines städtebaulichen Vertrags steht beiden Vertragsparteien offen.

5. Mehrwertausgleichsverordnung (MAV)

Die MAV enthält die Ausführungsbestimmungen zum MAG. Die Verordnung regelt u.a. die Bemessung, die Festsetzung und den Bezug des Mehrwerts, den kantonalen sowie den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds, die Wirkungskontrolle und die Supportprozesse.

Ein wichtiger Aspekt, der in der MAV geregelt wird, betrifft die Verwendung der durch die kommunale Mehrwertabgabe entstandenen Erträge. Diese fliessen in den kommunalen Fonds. Sie sind für kommunale Planungsmassnahmen gemäss Art. 3 Abs. 3 RPV zu verwenden. Sie sollen in erster Linie für eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen und demzufolge für Massnahmen im Siedlungsgebiet eingesetzt werden. Die Einzelheiten zur Fondsverwaltung werden im kommunalen Fondsreglement geregelt.

Das kommunale Fondsreglement ist nicht Bestandteil der vorliegenden Teilrevision der Nutzungsplanung, da die zentralen Bestimmungen des Fondsreglements nicht direkt in der BZO verankert werden können. Zudem ist das kommunale Fondsreglement im Unterschied zu der BZO nicht durch den Kanton genehmigungsbedürftig und benötigt kein Nutzungsverfahren mit öffentlicher Auflage. Dennoch hat der Gemeinderat Langnau am Albis entschieden, das Fondsreglement ebenfalls schon der Gemeindeversammlung vom 2. Dezember 2021 als separates Geschäft zur Festsetzung vorzulegen.

6. Anträge des Gemeinderates

1. Freifläche:

Die Freifläche gemäss § 19 Abs. 2 MAG ist mit 2'000 m² festzulegen.

Mit 2'000 m² handelt es sich um die höchstmögliche Freigrenze. Die wohl grössere Anzahl der Grundstücke innerhalb der Bauzonen von Langnau am Albis sind kleiner als 2'000 m². Der Aufwand und Ertrag dürfte sich bei den kleinen Grundstücken kaum rechtfertigen lassen. Dennoch ist zu erwarten, dass ein Mehrwert von Fr. 250'000.- bei Grundstücken mittlerer Grösse schnell erreicht sein wird.

2. Abgabesatz:

Die Mehrwertabgabe des um Fr. 100'000.- gekürzten Mehrwerts hat 20% zu betragen.

Die Höhe des Mehrwerts, also die Differenz des Landwerts vor und nach der Auf- oder Umzonung, und damit die Höhe der Mehrwertabgabe, ist insbesondere davon abhängig, wie stark mit der Aufzonung die Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks vergrössert werden. In Kenntnis und Beurteilung der meist kleineren Baustrukturen von Langnau am Albis und der wohl eher massvoll angedachten Verdichtungsabsichten primär im unteren Dorfteil, erweist sich zurzeit ein Abgabesatz von 20% für Langnau am Albis als sinnvoll.

Bei städtebaulichen Verträgen kann der Ausgleich von der aufgrund des Mehrwerts geschuldeten Abgabe abweichen. So können andere Vereinbarungen getroffen werden. Das kann vor allem bei grösseren Arealentwicklungen mit Gestaltungsplänen der Fall sein. Städtebauliche Verträge ermöglichen es, dass die spezifischen Aspekte einer Projektentwicklung (Erstellung der Erschliessung, Landabtretungen, Dienstbarkeiten etc.) berücksichtigt werden.

7. Fondsreglement

Die Gemeinden haben nebst der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung auch ein Reglement für den Mehrwertausgleichsfonds zu erlassen. Die Äufnung des Fonds durch die Gemeinde stellt eine Spezialfinanzierung dar. Dies bedeutet, dass die Fondseinnahmen nicht in den allgemeinen Gemeindehaushalt fliessen, sondern exklusiv dem Verwendungszweck gemäss Fondreglement zur Verfügung stehen, primär für kommunale Massnahmen der Raumplanung. Das Reglement bedarf keiner Genehmigung der Baudirektion Kanton Zürich.

Im Anschluss an dieses Geschäft kann die Gemeindeversammlung mit separatem Geschäft über das Fondsreglement beraten und abstimmen.

8. Vorprüfung durch die Baudirektion Kanton Zürich

Im Bericht über die Vorprüfung vom 8. Juli 2021 teilt die Baudirektion Kanton Zürich dem Gemeinderat mit, dass die vorliegende Teilrevision der Nutzungsplanung "Kommunaler Mehrwertausgleich" die übergeordneten Vorgaben auf kommunaler Stufe sachgerecht umgesetzt und als genehmigungsfähig eingestuft wird. Die Vorlage sei gemäss § 5 PBG rechtmässig, zweckmässig und angemessen.

9. Einwendungen

Die öffentliche Auflage nach § 7 Abs. 2 PBG fand vom 21. Mai 2021 bis 20. Juli 2021 statt. Innert der gesetzten Frist gingen beim Gemeinderat zwei Einwendungen mit insgesamt fünf Anträgen ein. Zu den nicht berücksichtigten Anträgen wird im separaten "Bericht zu den nicht berücksichtigten Einwendungen" Stellung genommen.

Im Anhörungsverfahren nach § 7 Abs. 1 PBG nahmen die Zürcher Planungsgruppe Zimmerberg sowie die angrenzenden Gemeinden die Vorlage begrüssend und ohne Bemerkungen zur Kenntnis.

10. Zuständigkeit

Gemäss Art. 13 Ziff. 2 der Gemeindeordnung vom 9. Februar 2020 fällt die Festsetzung bzw. die Zustimmung und die Änderung an der Bau- und Zonenordnung in die Kompetenz der Gemeindeversammlung.

11. Schlussbemerkungen

Mit der vorliegenden Teilrevision erhält die Gemeinde Langnau am Albis die rechtliche Grundlage, bei Um- und Aufzonungen sowie Gestaltungsplänen entstehende Mehrwerte auszugleichen. Sie kann zudem, neu auf der Basis des MAG, städtebauliche Verträge abschliessen, was ihr ohne die vorliegende Teilrevision verwehrt wäre.

Das Instrument des städtebaulichen Vertrags soll auch in Zukunft prioritär zum Einsatz kommen. Der städtebauliche Vertrag ermöglicht in bewährter Weise die direkte Umsetzung von Massnahmen zu Gunsten der Infrastruktur, ohne das Geld zunächst im Fonds zurückzulegen. Als Alternative ist auch ein Mehrwertausgleich mittels rechtsmittelfähiger Verfügung möglich.

Die zu erwartenden Erträge aus dem kommunalen Mehrwertausgleich abzuschätzen, ist generell sehr schwierig. Die Höhe eines Mehrwerts ist von vielen Faktoren abhängig. Zudem sind derzeit keine konkreten Auf- und Umzonungen bekannt.

Die Inkraftsetzung dieser Bestimmungen hat vorerst auch keine Auswirkungen für die Grundeigentümer. Erst im Rahmen von Auf- oder Umzonungen oder Gestaltungsplänen mit entstandenen Mehrwerten, wird beim baulichen Vollzug eine Mehrwertabgabe bemessen.

Der Gemeinderat ersucht die Gemeindeversammlung, dem vorliegenden Antrag zuzustimmen.

12. Stellungnahme der Rechnungsprüfungskommission (RPK)

Die RPK hat die Vorlage geprüft und für in Ordnung befunden. Die finanzrechtliche Zulässigkeit und die finanzielle Angemessenheit sind eingehalten.

Die RPK beantragt der Gemeindeversammlung, der Vorlage im Sinne des Gemeinderates zuzustimmen.

Gemeinderat Langnau am Albis

Reto Grau
Präsident

Adrian Hauser
Gemeindeschreiber

21. September 2021