



Gemeinderat Fällanden

Auszug aus dem Protokoll der Sitzung vom 23. August 2022

6.0.4 Kommunale Planung 174
Teilrevision Bau- und Zonenordnung; Kommunalen Mehrwertausgleich (MAG);
Genehmigung und Verabschiedung zuhanden der Gemeindeversammlung

IDG-Status:	öffentlich (mit Aktenaufgabe Gemeindeversammlung)	Medienmitteilung <input checked="" type="checkbox"/>
		Website <input checked="" type="checkbox"/>

Ausgangslage

Im März 2013 hat die Stimmbevölkerung die Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG) angenommen. Im Kanton Zürich stimmten 71 % der Vorlage zu. Das am 1. Mai 2014 in Kraft getretene revidierte Raumplanungsgesetz (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 Mehrwertausgleichsgesetz und die zugehörige Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) sind am 1. Januar 2021 in Kraft getreten.

Um diese neuen gesetzlichen Vorgaben umzusetzen, gilt es, die kommunale Bau- und Zonenordnung bis zum 1. März 2025 zu ergänzen sowie eine Verordnung über den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds zu erlassen. Aufgrund der Dringlichkeit der Regelungen zum Mehrwertausgleich soll die erforderliche Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO) mit der Verordnung über den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds in einem eigenständigen Verfahren vorgezogen werden.

Auswirkungen Bundesgerichtsentscheid vom 4. April 2022

An der Gemeindeversammlung vom 16. Juni 2022 wurde von einem Stimmbürger beantragt, das Geschäft zur Erhebung des kommunalen Mehrwertausgleichs aufzuschieben, weil gemäss einem am Tag zuvor erschienenen Zeitungsbericht noch eine Rechtsunsicherheit bestehe. Die Stimmberechtigten haben diesem Rückweisungsantrag zugestimmt.

Das kantonale Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) räumt den Gemeinden die Möglichkeit ein, auf die durch raumplanerische Entscheide entstandenen Mehrwerte eine Abgabe zu erheben. In Egg, Russikon oder auch in Grüningen wollte man auf eine kommunale Mehrwertabgabe verzichten. Das kantonale Amt für Raumentwicklung (ARE) hat gemäss erwähntem Zeitungsbericht in Grüningen im Vorfeld der Gemeindeversammlung und gestützt auf ein Urteil des Bundesgerichts interveniert. Das Bundesgericht kommt in seinem Urteil vom 4. April 2022 zum Schluss, dass der Verzicht auf den Mehrwertausgleich bei Auf- und Umzonen gegen das Bundesrecht Art. 5 RPG verstösst und die Gemeinden Mehrwertabgaben erheben müssen. Wie nun das weitere Vorgehen für diejenigen Gemeinden aussieht, die auf die Erhebung eines kommunalen Mehrwertausgleichs verzichtet haben resp. einen solchen Verzicht planen, ist aktuell noch unklar.

Da die Gemeinde Fällanden den Mehrwertausgleich erheben möchte, ist man weder vom Urteil des Bundesgerichts vom 4. April 2022 noch vom Resultat der Abklärungen des ARE betroffen. Diese hätten nur dann eine Relevanz für die Gemeinde Fällanden, wenn auch hier ein Verzicht auf die kommunale Mehrwertabgabe beabsichtigt wäre.

Einer Behandlung des vorliegenden Geschäfts an der nächsten Gemeindeversammlung steht somit nichts entgegen.

Erwägungen

Ziel der Mehrwertabgabe

Die Gemeinde Fällanden liegt gemäss Raumordnungskonzept in den Handlungsräumen «Landschaft unter Druck» und «Naturlandschaft». Der Wohnungsbau in diesen Gebieten hat eine ausserordentlich starke Entwicklung erlebt, die Bevölkerungszunahme lag deutlich über dem kantonalen Mittelwert. Der Entwicklungsdruck im Bereich Wohnen hält an und es werden immer vielfältigere Ansprüche an die Landschaft gerichtet. Für die «Landschaften unter Druck» ergibt sich damit einen Handlungsbedarf, das Potenzial innerhalb der bestehenden Bauzonen im Einzugsbereich des öffentlichen Verkehrs zu aktivieren sowie den Bauzonenverbrauch zu verringern.

Durch Ein-, Auf- und Umzonungen bei BZO-Revisionen oder durch Sondernutzungsplanungen vermehrt sich der Wert von Grundstücken häufig, ohne dass die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer eigene Leistungen für diesen Sondervorteil erbracht hätten. Das eidgenössische Raumplanungsgesetz (RPG) verlangt, dass in solchen Fällen ein Mehrwertausgleich erfolgen soll.

Das Gesetz unterscheidet dabei zwischen einem kantonalen und einem kommunalen Mehrwertausgleich. Das heisst, bei Einzonungen von einer Nicht-Bauzone in eine Bauzone wird durch den Kanton eine Mehrwertabgabe von 20 % erhoben. Bei Auf- und Umzonungen kann die Gemeinde einen kommunalen Mehrwertausgleich erheben. Eine Umzonung von der Zone für öffentliche Bauten in eine andere Bauzone gilt im Rahmen des Mehrwertausgleichs als eine Einzonung und obliegt somit der Mehrwertabgabe an den kantonalen Fonds.

Um in der Gemeinde Fällanden eine Mehrwertabgabe für Auf- und Umzonungen erheben zu können, muss eine der kantonalen Vorgabe entsprechende Regelung in der Bau- und Zonenordnung getroffen werden. Das MAG sieht für die Gemeinden folgende Regelungsmöglichkeiten vor:

- Die Gemeinde legt eine Freifläche zwischen 1'200 m² und 2'000 m² fest, die vom Mehrwertausgleich befreit ist, sofern der Mehrwert nicht mehr als Fr. 250'000.– beträgt.
- Zusätzlich legt die Gemeinde eine Abgabe von > 0 % bis höchstens 40 % auf den um Fr. 100'000.– gekürzten Mehrwert fest.
- 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.–, so wird der Mehrwert trotzdem bemessen.
- Der Ausgleich kann mittels städtebaulicher Verträge geregelt werden und dabei von der aufgrund des Mehrwerts geschuldeten Abgabenhöhe abweichen.

Freifläche

Die Gemeinden können im Sinne einer Bagatellgrenze eine Freifläche zwischen 1'200 m² bis 2'000 m² festlegen. Das heisst, dass die Eigentümerschaft für Grundstücke, die kleiner als diese Freifläche sind, keinen Mehrwertausgleich leisten muss. Diese Regelung gilt allerdings nur, wenn der tatsächliche Mehrwert weniger als Fr. 250'000.- beträgt. Je kleiner die Freifläche gewählt wird, desto mehr Grundstücke werden vom Mehrwertausgleich umfasst. Somit stehen voraussichtlich auch mehr Mittel für den kommunalen Ausgleich zur Verfügung.

Die Gemeinde Fällanden ist aufgrund der Nähe zur Stadt und zum Erholungsgebiet Greifensee ein attraktiver Wohnort und wird deshalb voraussichtlich auch in Zukunft (schnell) wachsen. Für eine qualitativ hochwertige Innenentwicklung braucht es deshalb die notwendigen Mittel.

Abgabesatz

Die Gemeinden können einen Abgabesatz zwischen > 0 % und 40 % festlegen. Angewendet wird dieser auf den um Fr. 100'000.- reduzierten Mehrwert. Je höher der Abgabesatz festgelegt wird, desto mehr Mittel stehen für den kommunalen Ausgleich zur Verfügung.

Fälligkeit der kommunalen Mehrwertabgabe

Sofern ein Baugrundstück abgabepflichtig ist, wird die kommunale Mehrwertabgabe mit der Baufreigabe oder der Rechtskraft einer nachträglichen Baubewilligung fällig. Geringfügige bauliche Massnahmen (< 100 m²) lösen die Fälligkeit nicht aus.

Bemessung der kommunalen Mehrwertabgabe

Das kantonale Amt für Raumentwicklung (ARE) stellt ein Landpreismodell zur Verfügung, um einen einheitlichen Vollzug des Mehrwertausgleichs im Kanton und in den einzelnen Gemeinden sicherzustellen. Das Landpreismodell ermöglicht die schematische, formelmässige Bewertung von Grundstücken mit und ohne Planungsmassnahmen. Für Einzel- und Spezialfälle können auch individuelle Schätzungen des Mehrwerts durchgeführt werden.

Mehrwertabgabe versus Grundstückgewinnsteuer

Die politischen Gemeinden erheben im Kanton Zürich die Grundstückgewinnsteuer. Der Steuertatbestand liegt in Handänderungen von Grundstücken oder Anteilen an Grundstücken. Die Grundstückgewinnsteuer fällt jedoch nur bei einem Verkauf an, während die Mehrwertabgabe zum Zeitpunkt der Um-, Auf- oder Neueinzonung entsteht und bei einer späteren Überbauung des Grundstücks fällig wird. Der Grundstückgewinn ist die Differenz zwischen Erlös und Anlagekosten und nicht gleichbedeutend mit dem Mehrwert infolge einer Planungsmassnahme.

Gestützt auf den Abgabesatz und die Freifläche wird der Mehrwert pro betroffene Liegenschaft ermittelt und die Höhe im Grundbuch angemerkt. Die zukünftig anfallenden Mehrwertabgaben können bei der Bemessung allfälliger Grundstückgewinnsteuern als Teil der Aufwendungen vom Grundstückgewinn abgezogen werden (§ 28 lit. b Mehrwertausgleichsgesetz). Nach Zahlungseingang meldet die Gemeinde dem Grundbuchamt die Löschung der Grundbucheintragung und des allfälligen Grundpfandrechts.

Die geleistete Mehrwertabgabe kann somit bei der Grundstückgewinnsteuer als anrechenbare Aufwendung geltend gemacht werden. Dadurch wird der Ertrag aus der Grundstückgewinnsteuer zwar reduziert, die steuerlichen Mindereinnahmen sind jedoch deutlich geringer als die Erträge aus der Mehrwertabgabe.

Verordnung über den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds

Die Verordnung über den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds regelt die Verwendung der Mittel für raumplanerische Massnahmen. Die Fondseinnahmen dürfen nicht in den allgemeinen Gemeindehaushalt fliessen, sondern müssen zweckgebunden ausschliesslich für kommunale Massnahmen der Raumplanung verwendet werden.

Die Verordnung kann unabhängig von einer (Teil-)Revision der Bau- und Zonenordnung erarbeitet werden und ist ausschliesslich Sache der Gemeinde. Sie muss durch die Gemeindeversammlung beschlossen werden und wird demzufolge im Sinne der einheitlichen Bezeichnung der Rechtserlasse als Verordnung bezeichnet.

Öffentliche Auflage und Anhörung

Mit Beschluss vom 23. November 2021 hat der Gemeinderat die Vorlage zur Teilrevision der BZO, kommunaler Mehrwertausgleich, sowie die Verordnung über den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds zuhanden der öffentlichen Auflage und Anhörung gemäss § 7 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich (PBG) verabschiedet. Die Unterlagen wurden vom 26. November 2021 bis 25. Januar 2022 öffentlich aufgelegt.

Einwendungen

Im Rahmen der öffentlichen Auflage sind keine Einwendungen eingegangen.

Während der Auflagefrist fand am 29. November 2021 eine Informationsveranstaltung für die Parteipräsidien und am 15. Dezember 2021 eine Bevölkerungsinformation zu diesem Thema statt. Dabei wurde an der Bevölkerungsinformation insbesondere die Frage der Freifläche eingehend diskutiert, die vom Gemeinderat auf 1'500 m² festgesetzt worden war.

Anhörung gemäss § 7 PBG

Es wurden auch die nach- und nebengeordneten Planungsträger (Region und Nachbargemeinden) angehört. Auch von dieser Seite wurden keine Einwände gegen die Teilrevision BZO, Kommunaler Mehrwertausgleich, vorgebracht.

Auf eine erneute Anhörung aufgrund der Änderung der Freifläche (siehe nachfolgende Erläuterungen) kann verzichtet werden.

Kantonale Vorprüfung

Mit Schreiben vom 25. Januar 2022 hat das Amt für Raumentwicklung mitgeteilt, dass die Teilrevision BZO, Kommunaler Mehrwertausgleich, die übergeordneten Vorgaben auf kommunaler Stufe sachgerecht umsetzt und genehmigungsfähig ist.

Anpassung der Vorlage betreffend Freifläche

An der Sitzung vom 26. Oktober 2021 hat der Gemeinderat die Vorlage zur Teilrevision BZO, Kommunaler Mehrwertausgleich, und die Bestimmungen zum Mehrwertausgleichsfonds eingehend diskutiert. Dabei hat er sich für einen Abgabesatz von 40 % des um Fr. 100'000.– gekürzten Mehrwerts und für eine Freifläche von 1'500 m² ausgesprochen.

An der Bevölkerungsinformation kam die Frage auf, warum eine Freifläche von 1'500 m² und nicht von 1'200 m² festgelegt worden war. Denn gemäss der aufgezeigten Flächenanalyse ist erkennbar, dass nur sehr wenige Grundstücke eine Fläche zwischen 1'200 m² und 1'500 m² aufweisen. Aufgrund der steigenden Grundstückspreise ist davon auszugehen, dass bei einer künftigen Aufzoning der Mehrwert den abgabebefreiten Betrag von

Fr. 250'000.– ohnehin überschreiten wird und somit die Mehrwertabgabe unabhängig von der Freifläche zu leisten ist.

Der Gemeinderat hat in der Folge diesen Punkt an der Sitzung vom 8. Februar 2022 nochmals eingehend diskutiert und die Freifläche für den kommunalen Mehrwertausgleich in Wiedererwägung gezogen. Gestützt auf den Gemeinderatsbeschluss vom 8. Februar 2022 wird neu eine Freifläche von 1'200 m² festgelegt. Der Abgabesatz von 40 % bleibt unverändert.

Rechtliches

Gemäss Art. 14 Abs. 2 der Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Fällanden, ist für die Festsetzung und die Änderung der Bau- und Zonenordnung die Gemeindeversammlung zuständig.

Beschluss

1. Die Teilrevision BZO, Kommunalen Mehrwertausgleich, wird genehmigt und zuhanden der Gemeindeversammlung vom 30. November 2022 verabschiedet.
2. An der Gemeindeversammlung vom 30. November 2022 wird beantragt, die Teilrevision BZO, Kommunalen Mehrwertausgleich, zu genehmigen.
3. Die Rechnungsprüfungskommission wird eingeladen, ihren Abschied zuhanden der Stimmberechtigten der Gemeindegemeinschaft bis am 21. Oktober 2022 einzureichen.
4. Der Text gemäss Ausgangslage und Erwägungen wird in den beleuchtenden Bericht übernommen.
5. Die Abteilung Präsidiales wird beauftragt, den Mitgliedern der Rechnungsprüfungskommission diesen Beschluss mit den erforderlichen Unterlagen gemäss Fristenlauf zur Vorbereitung der Gemeindeversammlung zuzustellen.
6. Die Abteilung Präsidiales wird beauftragt, das Geschäft fristgerecht zuhanden der Gemeindeversammlung vorzubereiten.

Mitteilung durch Protokollauszug

- Mitglieder Rechnungsprüfungskommission
- Akten

Mitteilung per E-Mail

- Planpartner AG, Obere Zäune 12, 8001 Zürich
- Abteilungsleitung Präsidiales
- Abteilung Präsidiales

Für richtigen Protokollauszug:

Brigit Frick, Protokollführerin

Versand: 25. August 2022