

Nutzungsplanung

Teilrevision der Bau- und Zonenordnung BZO

Kommunaler Mehrwertausgleich
Bericht nach Art. 47 RPV

Beschluss der Gemeindeversammlung
vom 7. Dezember 2021

genehmigt durch die Baudirektion
am 11. Januar 2023

Impressum

Herausgeberin Politische Gemeinde Bonstetten
Am Rainli 2, 8906 Bonstetten
Telefon +41 44 701 95 00
E-Mail gemeinde@bonstetten.ch

Inhaltsverzeichnis

I. Ziel und Inhalt der Berichterstattung nach Art. 47 RPV	4
II. Ausgangslage	4
Art 2.1 Ziel der Teilrevision	5
Art. 2.2 Bedeutung für die Gemeinde Bonstetten	5
III. Rahmenbedingungen auf Bundes- und Kantonsebene	6
Art. 3.1 Raumplanungsgesetz (RPG)	6
Art. 3.2 Mehrwertausgleichsgesetz (MAG)	6
Art. 3.3 Mehrwertausgleichsverordnung (MAV)	6
Art. 3.4 Städtebauliche Verträge	7
IV. Änderungen in der Bauordnung	7
Art. 4.1 Freifläche	8
Art. 4.2 Höhe des Abgabesatzes	8
Art. 4.3 Erträge kommunaler Mehrwertausgleich	8
V. Verfahrensablauf	9

I. Ziel und Inhalt der Berichterstattung nach Art. 47 RPV

Dieser Bericht ist gemäss Art. 47 der Raumplanungsverordnung zu erarbeiten und beschreibt die gemäss Planunterlagen und den Vorschriften angedachten Änderungen an der Nutzungsplanung. Dem Bericht kommt keinen rechtsverbindlichen Charakter zu.

Gemäss Art. 47 RPV hat die Behörde, welche Nutzungspläne erlässt, der kantonalen Genehmigungsbehörde Bericht zu erstatten. Darin ist auszuführen wie die Nutzungspläne die Ziele und Grundsätze der Raumplanung, die Anregungen aus der Bevölkerung, die Sachpläne und Konzepte des Bundes und den Richtplan berücksichtigen, und wie sie den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, insbesondere der Umweltschutzgesetzgebung, Rechnung tragen (Art. 47 Abs. 1 RPV).

Am 12. Februar 2020 informierte das Amt für Raumentwicklung (ARE) über die Regelungen der Gemeinden zur Umsetzung von § 19 des Mehrwertausgleichsgesetzes. Demnach regeln die Gemeinden den Ausgleich von planungsbedingten Vor- und Nachteilen in ihrer Bau- und Zonenordnung (BZO). In der vorliegenden Teilrevision der Bau- und Zonenordnung geht es darum, den Mehrwertausgleich auf kommunaler Ebene zu regeln. Der Kanton hat diesbezüglich Musterbestimmungen zur Festlegung der kommunalen Mehrwertabgabe zur Verfügung gestellt. Da die Musterbestimmungen übernommen werden, beschränkt sich der Bericht auf Erläuterungen bezüglich der Höhe des Abgabesatzes und zur Freifläche. Seitens des ARE wurde empfohlen, den Mehrwertausgleich in einer separaten Teilrevision ohne weitere Anpassungen in der BZO umzusetzen. Es werden verkürzte Bearbeitungszeiten in Aussicht gestellt, wenn die Musterbestimmungen unverändert übernommen und dem ARE zur Genehmigung eingereicht werden.

Die Gemeinde Bonstetten folgt diesen Empfehlungen und setzt die Musterbestimmung mit der vorliegenden Teilrevision um.

II. Ausgangslage

Die Kantone müssen gemäss Art. 5 Raumplanungsgesetz (RPG), planungsbedingte Mehr- und Minderwerte regeln und Mindestvorgaben einführen. Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat ein Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) vorgelegt, welches von diesem beraten, geändert und am 28. Oktober 2019 verabschiedet wurde. Ein Referendum wurde nicht ergriffen. Der Regierungsrat hat am 30. September 2020 beschlossen, das Gesetz und die Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) auf den 1. Januar 2021 in Kraft zu setzen. Die Gemeinden haben bis am 1. März 2025 Zeit ihre Bau- und Zonenordnungen anzupassen.

Zu unterscheiden ist zwischen dem kantonalen und dem kommunalen Mehrwertausgleich. Auf kantonomer Ebene wird für jede Einzonung künftig eine Mehrwertabgabe von 20 Prozent fällig. Dasselbe gilt für Umzonungen einer Zone für öffentliche Bauten. Der kantonale Mehrwertausgleich gilt ab dem 1. Januar 2021.

Der kommunale Mehrwertausgleich kann damit ab dem 1. Januar 2021 von den Gemeinden eingeführt werden, dazu muss jedoch die entsprechende Regelung in der Bau- und Zonenordnung festgesetzt werden. Auch ein Verzicht auf den kommunalen Mehrwertausgleich muss zwingend in der BZO geregelt werden (Frist bis 1. März 2025).

- Für die Abgabehöhe ist daher ein Prozentsatz zwischen 0 und 40% zu bestimmen.
- Abgabepflichtig wird nur ein Mehrwert, wenn er über CHF 100'000 liegt.

-
-
- Neben dem Prozentsatz definiert die Gemeinde eine Freifläche, die von der Mehrwertabgabe befreit ist. Diese Freifläche kann zwischen 1'200 und 2'000 m² liegen.

Art. 2.1 Ziel der Teilrevision

Bei Einzonungen erhebt der Kanton eine Mehrwertabgabe von 20% des Mehrwerts. Die Mehrwertabgabe wird auf Gemeindeebene für Auf- und Umzonungen erhoben. Nach kantonaler Vorgabe soll diesbezüglich die entsprechende Regelung in der Bauordnung aufgenommen werden.

Diese Teilrevision regelt die Mehrwertabgabe für Fälle, in welchen ein Planungsvorteil durch eine nutzungsplanerische Massnahme entsteht. Es kann sich dabei entweder um eine Auf- oder eine Umzonung, sowie um Sondernutzungsplanungen handeln. Basierend auf dieser Regelung kann die Gemeinde Bonstetten, nachdem ein Fonds für die Mehrwertabgaben eingerichtet wurde und die Vorlage in Kraft getreten ist, die Erhebung von Mehrwertabgaben verfügen.

Art. 2.2 Bedeutung für die Gemeinde Bonstetten

Für Grundeigentümer bedeutet eine Ein-, Um- oder Aufzonung ihres Grundstücks meist eine erhebliche Wertsteigerung. Eine Gegenleistung für die Wertsteigerung bleibt, abgesehen von einer Grundstückgewinnsteuer, meistens aus. Die Erhebung eines Mehrwertausgleichs aufgrund von planerischen Vorteilen kann von der Gemeinde im Sinne eines öffentlichen Interesses eingesetzt werden.

Dabei können die Gelder auch wieder dort eingesetzt werden, wo sie erhoben wurden, z.B. für die Bereitstellung von öffentlichen Infrastrukturanlagen. Es kann damit eine Qualitätsverbesserung von Projekten gefördert werden. Davon profitieren dann, neben der Öffentlichkeit, wiederum die durch eine Abgabe Betroffenen. Im Sinne der kantonalen Richtplanung trägt dies zu einer qualitätsvollen und umweltverträglichen Siedlungsentwicklung nach innen bei.

Die Kosten der steigenden Anforderungen an die Infrastruktur der Gemeinde werden damit nicht nur von der öffentlichen Hand, also den Steuerzahlern getragen, sondern auch von jenen, die von einem erheblichen Planungsvorteil profitieren.

In Bonstetten bieten sich mehrere Gebiete an, bei welchen es sich lohnen kann, auf die Gestaltung vertraglich Einfluss zu nehmen. So findet derzeit eine Planung für das Dorfzentrum statt, die dann von Bedeutung sein wird, wenn das Mehrzweckgebäude Heumoos realisiert wird. Aber auch bei anderen, schon eingezonten, noch nicht überbauten Grundstücken drängen sich städtebauliche Verträge auf. Aus Sicht des Gemeinderates sollte daher auf das Instrument des städtebaulichen Vertrages nicht verzichtet werden. Bei einem Verzicht der Gemeinde Bonstetten auf den Mehrwertausgleich sind ab dem 1. Januar 2021 keine städtebaulichen Verträge mehr möglich. Ein vertraglicher Ausgleich ist nur anstelle der Abgabe zulässig (§ 19 Abs. 6 MAG). Erst wenn die Bestimmungen zur Regelung des Mehrwertausgleichs in der BZO der Gemeinde Bonstetten in Kraft getreten sind, darf wieder ein städtebaulicher Vertrag abgeschlossen werden.

III. Rahmenbedingungen auf Bundes- und Kantonebene

Auf Bundesebene erfolgte eine Anpassung von Art. 5 des Raumplanungsgesetzes. Auf kantonaler Stufe bilden das Mehrwertausgleichsgesetz und die Mehrwertausgleichsverordnung die Rechtsgrundlage für die Umsetzung des Mehrwertausgleichs auf Gemeindeebene.

Art. 3.1 Raumplanungsgesetz (RPG)

Art. 5 des RPG sieht einen Ausgleich der Entschädigung für Neueinzonungen auf kantonaler Ebene und einen Mindestsatz von 20% vor. Bereits am 1. Mai 2014 ist das revidierte RPG in Kraft getreten und damit werden gemäss Art. 38a Abs. 5b RPG innerhalb einer Frist von 5 Jahren nach Inkrafttreten, Minimalregelungen auf kantonaler Stufe für einen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile bei Planungen verlangt. Da der Kanton Zürich nach Ablauf der festgelegten Frist noch über keine Ausgleichsregelungen verfügte, wurde bis zu einer solchen Regelung ein Einzonungsmoratorium verhängt. Wie bereits erwähnt, wurde inzwischen der Mehrwertausgleich auf kantonaler Ebene geregelt.

Die Verwendung der Erträge aus dem Mehrwertausgleich können auf kantonaler Ebene einerseits für Entschädigungen, die aus Planungen hervorgehen, zu Eigentumsbeschränkungen führen oder anderweitig für Massnahmen zur Schonung der Landschaft, zur Gestaltung der Siedlungsentwicklung und zur Umsetzung von öffentlichen und im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen eingesetzt werden.

Art. 3.2 Mehrwertausgleichsgesetz (MAG)

Damit die Gemeinden sich auf eine Grundlage für die eigene Umsetzung des Mehrwertausgleichs stützen können, musste auf kantonaler Ebene, nach den Vorgaben des PPG ein Mehrwertabgabegesetz (MAG) und eine Mehrwertabgabeverordnung (MAV) ausgearbeitet werden. Das MAG wurde vom Regierungsrat auf den 1. Januar 2021 in Kraft gesetzt. Nach § 2 Abs. 1 MAG erhebt der Kanton bei Einzonungen sowie bei Umzonungen der Zone für öffentliche Bauten eine kantonale Mehrwertabgabe von 20%. Die Gemeinden können bei Einzonungen keinen Mehrwertausgleich erheben. Nach § 19 MAG können Gemeinden nur bei Auf- und Umzonungen eine Mehrwertabgabe definieren, dabei hat die Gemeinde einen gewissen Spielraum was den Prozentsatz und die Freifläche (Bagatellgrenze) betrifft. Bei einem Mehrwert über CHF 250'000 wird jedoch unabhängig von der Fläche eine Abgabe erhoben.

Unter einer Aufzonung wird jede Planungsmassnahme verstanden, mit der ein Grundstück besser genutzt werden kann. Dies beinhaltet ebenfalls Sondernutzungsplanungen, die in die Zuständigkeit der Gemeinde fallen.

Der Mehrwert berechnet sich gemäss § 3 Abs. 1 und 2 MAG aus der Differenz zwischen den Verkehrswerten eines Grundstücks mit und ohne Planungsmassnahme. Die Differenz kann entweder direkt vergütet, oder ein städtebaulicher Vertrag für den Ausgleich vereinbart werden, zum Beispiel eine Beteiligung an einem Projekt der öffentlichen Hand.

Art. 3.3 Mehrwertausgleichsverordnung (MAV)

Die MAV ist zusammen mit dem MAG am 1. Januar 2021 in Kraft getreten und regelt unter anderem die Bemessung des Mehrwerts, die Festsetzung und den Bezug der Mehrwertabgabe, den Inhalt von städtebaulichen Verträgen und den kantonalen und kommunalen Mehrwertausgleichsfonds. Auf eine detaillierte Ausführung wird an dieser Stelle verzichtet.

Art. 3.4 Städtebauliche Verträge

Neben dem Mehrwertausgleich mittels Verfügung, d.h. mit der Regelung von Abgabesatz und Freifläche in der BZO, kann ein Ausgleich planungsbedingter Mehrwerte in einem städtebaulichen Vertrag vereinbart werden. Städtebauliche Verträge können immer dann abgeschlossen werden, wenn gemäss den Regelungen in der BZO eine Mehrwertabgabe fällig wäre. Der Ausgleich kann dabei von der Abgabe, welche durch die Vorschriften in der BZO nötig wäre, abweichen.

Städtebauliche Verträge sind ein wertvolles Planungsinstrument einer Gemeinde. Wird zwischen einer privaten Bauherrschaft und der Gemeinde ein städtebaulicher Vertrag geschlossen, so kann der Mehrwertausgleich herabgesetzt oder es kann ganz darauf verzichtet werden (§ 19 Abs. 6 MAG). Daraus kann für beide Vertragspartner eine gewinnbringende Situation geschaffen werden. Die Gemeinde kann Einfluss auf die Gestaltung einer privaten Überbauung nehmen und kann ihrerseits auf die Erhebung eines Mehrwertausgleichs ganz oder teilweise verzichten. Zudem wird das Vorziehen des Mehrwertausgleichs die Revision der Bau- und Zonenordnung, die bis 1. März 2025 unter Dach und Fach sein muss, vereinfachen. Die Frage, ob und wie ein kommunaler Mehrwertausgleich in die Bau- und Zonenordnung aufgenommen wird, wurde bereits entschieden und muss nicht mehr mit der Frage, ob beispielsweise in einem Gebiet eine Aufzonung oder Umzonung stattfinden soll, verknüpft werden.

IV. Änderungen in der Bauordnung

In dieser Teilrevision geht es darum zu bestimmen, wie die Gemeinde Bonstetten mit dem ihr eingeräumten Spielraum für die Festlegung des Prozentsatzes und der Freifläche umgeht. Ausserdem muss sichergestellt werden, dass die Einnahmen dem kommunalen Mehrwertausgleichsfonds zukommen. Die Teilrevision umfasst keine Änderung des Zonenplans.

Die Gemeinde Bonstetten übernimmt die kantonalen Musterbestimmungen vom 12. Februar 2020. Es werden keine weiteren planerischen Festlegungen getroffen. Die neuen Vorschriften werden in das neue Kapitel «Bestimmungen zum kommunalen Mehrwertausgleich» (einzufügen als Kapitel 1.4 der Bau- und Zonenordnung) aufgenommen und lauten wie folgt:

Bestimmungen zum kommunalen Mehrwertausgleich

Art. 1.4

1.4.1 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 1'200 m².

³ Die Mehrwertabgabe beträgt 30% des um CHF 100'000 gekürzten Mehrwerts.

1.4.2 Erträge

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

Art. 4.1 Freifläche

Gemäss § 19 Abs. 2 MAG ist durch die Gemeinden eine Freifläche zwischen 1'200 m² und 2'000 m² festzulegen. Grundstücke, deren Fläche unter der definierten Freifläche liegen, sind vom Ausgleich ausgenommen, ausser der Mehrwert übersteigt CHF 250'000.- (§ 19 Abs. 4 MAG).

Bonstetten ist geprägt von einer ländlich geprägten, feingliedrigen Parzellenstruktur. Mehr als zwei Drittel der Grundstücke sind kleiner als 1'200 m². Mit der Festlegung der Freifläche auf 1'200 m² reagiert die Gemeinde Bonstetten auf diese Struktur. Auch bei Grundstücken von 1'200 m² ist je nach Planungsmassnahme schnell ein Mehrwert von mehr als CHF 100'000.- aber weniger als CHF 250'000.- erreicht. Im Sinne einer Gleichbehandlung soll hier der gemäss MAG mögliche Rahmen genutzt und deshalb die Freifläche so klein wie möglich festgelegt werden. Auch kleine Beträge sind für die Finanzierung der kommunalen Planungsmassnahmen gemäss § 37 MAV wichtig, sei es durch städtebauliche Verträge oder durch Gelder im Mehrwertausgleichsfonds.

Legt Bonstetten den Grenzwert bei 1'200 m² fest, könnten 131 Grundstücke in den Mehrwertausgleich fallen. Beim Grenzwert 2'000 m² sind es hingegen nur 66 Grundstücke. Legt man den Grenzwert bei 1'500 m² fest, so sind es 103 Grundstücke.

Die Gemeinde Bonstetten legt die Freifläche mit 1'200 m² fest.

Art. 4.2 Höhe des Abgabesatzes

Die Gemeinden können gemäss § 19 Abs. 3 MAG eine Abgabe von höchstens 40% des um CHF 100'000.- gekürzten Mehrwerts erheben. Um eine qualitätsvolle Entwicklung nach innen anzustreben, muss diese mit einer Steigerung der Qualität einhergehen. Im Fokus stehen dabei die Verbesserung der Infrastruktur, die Aufwertung des öffentlichen Raumes sowie Anpassungen um auf die Folgen des Klimawandels zu reagieren.

Der Gemeinderat verfolgt die öffentlichen Interessen der Gemeinde aktiv, möchte jedoch eine zu hohe Belastung der Grundeigentümer durch die Mehrwertabgabe verhindern. Es wird deshalb ein Abgabesatz von 30% festgelegt.

Art. 4.3 Erträge kommunaler Mehrwertausgleich

§ 23 MAG und § 37 MAV regeln die Verwendung des kommunalen Mehrwertausgleichs. Diese fliessen in den noch zu eröffnenden Mehrwertausgleichsfonds. In einem kommunalen Fondsreglement sind die Einzelheiten der Fondsverwaltung zu regeln.

Die Gemeinde Bonstetten wird das Fondsreglement auf der Basis des kantonalen Musterreglements erstellen. Das Vorliegen des Fondsreglements ist seitens des Kantons kein Genehmigungserfordernis für die vorliegende BZO-Teilrevision, Gemäss § 4 Abs. 2 des Gemeindegesetzes sind wichtige Rechtssätze in Form eines Gemeindeerlasses zu beschliessen. In Bonstetten ist für die Beschlussfassung die Gemeindeversammlung zuständig. Eine Anpassung der Gemeindeordnung ist nicht notwendig, da die finanziellen Kompetenzen nicht geändert werden.

Die Fondsmittel werden für kommunale Planungsmassnahmen gemäss Art. 3 Abs. 3 RPG verwendet (§ 23 MAG). Die Siedlungen sind gemäss dem RPG 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;

Es wird angestrebt, dass das Fondsreglement bis zum Inkrafttreten der BZO-Teilrevision «Kommunaler Mehrwertausgleich» im Entwurf vorliegt. Mehrwertabgaben können ohne Vorliegen des Fondsreglements erhoben werden, solange die eindeutige Zuweisung dieser Einnahmen aufgrund des Mehrwertausgleichs gewährleistet ist. Die beitragsberechtigten kommunalen raumplanerischen Massnahmen können jedoch erst bei Vorliegen eines Fondsreglements unterstützt werden.

V. Verfahrensablauf

Bei der Teilrevision wird nur die Einführung des Mehrwertausgleichs behandelt, weshalb ein möglichst kurzes Verfahren angestrebt wird. Die Teilrevision zur Regelung der Umsetzung des Mehrwertausgleichs wird nach § 7 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) 60 Tage öffentlich aufgelegt. Die Vorprüfung beim Kanton erfolgt parallel zur öffentlichen Auflage.

Nach Festsetzung durch die Gemeindeversammlung wird die Teilrevision dem Kanton zur Genehmigung eingereicht. Die Verfügung der Baudirektion ist zusammen mit der kommunalen Festsetzung samt Rechtsmittelbelehrung zu veröffentlichen. Am Tag nach der Eröffnung beginnt für die kommunale Festsetzung und die Genehmigung die 30-tägige Rekursfrist.

Ist die Rekursfrist ungenutzt verstrichen, oder sind allfällige Rechtsmittelverfahren abgeschlossen, ist die Inkraftsetzung zu publizieren.

VI. Mitwirkungsverfahren

a) Öffentliche Auflage

Die Teilrevision der Nutzungsplanung lag vom 12. Februar 2021 bis 12. April 2021 öffentlich auf. Während dieser Zeit konnte sich jedermann zur Teilrevision der Nutzungsplanung äussern und Einwendungen vorbringen. Es gingen keine Stellungnahmen aus der Bevölkerung, von Parteien, Verbänden oder dgl. ein.

b) Anhörung

Die Nachbargemeinden Wettswil a.A., Stallikon, Hedingen und Islisberg und die Zürcher Planungsgruppe Knonaueramt (ZPK) wurden gemäss § 7 PBG zur Teilrevision der Nutzungsplanung angehört. Die ZPK wie auch die Gemeinden Wettswil a.A. und Stallikon haben sich zur Teilrevision geäussert und keine Einwendungen. Die übrigen Nachbargemeinden haben sich nicht geäussert.

c) Kantonale Vorprüfung

Die Unterlagen wurden der Baudirektion des Kantons Zürich gleichzeitig zur öffentlichen Auflage und Anhörung zur Vorprüfung eingereicht. Die Baudirektion des Kantons Zürich beurteilt die Teilrevision der Nutzungsplanung «Mehrwertausgleich» mit Vorprüfung vom 30. März 2021 als genehmigungsfähig. Die Vorlage ist gemäss § 5 PBG rechtmässig, zweckmässig und angemessen.

Namens der Politischen Gemeinde Bonstetten:

Der Gemeindepräsident: Erwin Leuenberger

Der Gemeindeschreiber: Christof Wicky



Politische Gemeinde Bonstetten

Am Rainli 2

8906 Bonstetten