

Gemeinderatssitzung 16/24 vom 3. September 2024 Protokollauszug

Bauplanung	04
Nutzungsplanung	04.05
Bauordnung, Zonenordnung, Verordnungen	04.05.10
 Bau- und Zonenordnungen Andelfingen, Adlikon und Humlikon: Teilrevisionen, Einführung kommunale Mehrwertabgabe – Antrag an die Gemeindeversammlung	 122

Unterlagen zum Geschäft

- a. GRB-Nr. 140, 5.9.2023; Einführung kommunale Mehrwertabgabe – Festlegung der Freifläche und der Mehrwertabgabe
- b. GRB-Nr. 161, 3.10.2023; Verabschiedung Teilrevisionen (Bau- und Zonenordnungen Andelfingen, Adlikon und Humlikon) Einführung kommunaler Mehrwertabgaben
- c. Baudirektion, ARE; Andelfingen. Teilrevision Bau- und Zonenordnung «Kommunaler Mehrwertausgleich» – Vorprüfung; dat. 10.11.2023
- d. GRB-Nr. 12, 6.2.2024; Teilrevisionen Einführung kommunaler Mehrwertabgaben – Öffentliche Auflage
- e. GRB-Nr. 13, 6.2.2024; Erlass Reglement zum kommunalen Mehrwertausgleichsfonds, Genehmigung Reglement und Antrag an die Gemeindeversammlung
- f. Gemeinde Andelfingen; Änderung Bau- und Zonenordnung Gemeinde Andelfingen, Mehrwertausgleich (Fassung für die Gemeindeversammlung); dat. 20.08.2024
- g. Gemeinde Andelfingen; Änderung Bau- und Zonenordnung Gemeinde Adlikon, Mehrwertausgleich (Fassung für die Gemeindeversammlung); dat. 20.08.2024
- h. Gemeinde Andelfingen; Änderung Bau- und Zonenordnung Gemeinde Humlikon, Mehrwertausgleich (Fassung für die Gemeindeversammlung); dat. 20.08.2024
- i. Gemeinde Andelfingen; Teilrevision Nutzungsplanung: Mehrwertausgleich, Erläuternder Bericht gemäss Art. 47 RPV (Fassung für die Gemeindeversammlung); dat. 20.08.2024
- j. Gemeinde Andelfingen; Teilrevision Nutzungsplanung: Mehrwertausgleich, Bericht zu den Einwendungen (Fassung für die Gemeindeversammlung); dat. 20.08.2024
- k. Gemeinde Andelfingen; Reglement zum kommunalen Mehrwertausgleichsfonds (Fassung für die Gemeindeversammlung); dat. 20.08.2024

Anträge an die Gemeindeversammlung

Der Gemeinderat beantragt der Gemeindeversammlung in Anwendung von Art. 14 Ziff. 2 der Gemeindeordnung vom 24. September 2017:

1. Die Teilrevisionen der Bau- und Zonenordnungen von Adlikon, Andelfingen und Humlikon, welche die Einführung einer einheitlichen kommunalen Mehrwertabgabe zu Inhalt haben, werden genehmigt.

2. Vorbehältlich der Genehmigung des Beschlussesdispositiv 1 werden die dazugehörigen Vollzugsbestimmungen (Fondsreglement) genehmigt.
3. Der Gemeinderat wird ermächtigt, Änderungen an dieser Vorlage in eigener Kompetenz vorzunehmen, sofern sie sich als Folge von Auflagen im Genehmigungs- oder eines Rechtsmittelverfahrens als notwendig erweisen. Solche Beschlüsse sind öffentlich bekannt zu machen.

Beleuchtender Bericht

1. Ausgangslage

1.1 Raumplanung nach der Gemeindefusion

Am 28. November 2021 stimmten die Stimmberechtigten der politischen Gemeinden Andelfingen, Adlikon und Humlikon einer Eingemeindung der Gemeinden Adlikon und Humlikon in die politische Gemeinde Andelfingen und damit dem Vertrag über den Zusammenschluss der politischen Gemeinden Andelfingen, Humlikon und Adlikon zu.

Die vormaligen politischen Gemeinden Adlikon und Humlikon wurden per 1. Januar 2023 mit der politischen Gemeinde Andelfingen vereint.

Mit der Eingemeindung von Adlikon und Humlikon wurden deren jeweilige Bau- und Zonenordnungen (BZO) am 1. Januar 2023 unverändert übernommen, womit im neuen Gemeindegebiet derzeit drei BZO bestehen. Die BZO von Adlikon und Humlikon behalten innerhalb ihrer alten territorialen Grenzen ihre Gültigkeit bis zum Inkrafttreten einer für das gesamte Gebiet der erweiterten Gemeinde Andelfingen gültigen BZO.

Gemäss Art. 15 des Zusammenschlussvertrags ist den Stimmberechtigten bis spätestens im Jahr 2030 ein neuer Richtplan sowie eine neue Bau- und Zonenordnung, die für das ganze Gebiet der erweiterten Gemeinde gültig sind, zum Beschluss zu unterbreiten. Die Gesamtrevision des kommunalen Richtplans wird der Gemeindeversammlung am 26. November 2024, diejenige der Bau- und Zonenordnung nächstes Jahr zur Beschlussfassung vorgelegt.

1.2 Mehrwertausgleich

Das am 1. Mai 2014 in Kraft getretene revidierte Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) verlangt von den Kantonen, dass sie erhebliche planungsbedingte Vor- und Nachteile ausgleichen. Die Kantone sind gemäss Art. 5 RPG verpflichtet, einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach dem Raumplanungsgesetz entstehen, vorzusehen.

Der Kanton Zürich hat diese Vorgabe mit dem Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) vom 28. Oktober 2019 umgesetzt. Das Gesetz ist seit dem 1. Januar 2021 in Kraft. Gestützt auf das MAG erhebt der Kanton Zürich seit dem 1. Januar 2021 auf Mehrwerte, welche durch **Einzonungen** und aus **Umzonungen von Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen** entstehen, eine Abgabe von 20% des Grundstückmehrwerts.

Die Gemeinden haben den Ausgleich von Planungsvorteilen, die durch **Auf- oder Umzonungen** entstehen, bis am 1. März 2025 in ihrer Bau- und Zonenordnung zu regeln (§. 19 und 29 Abs. 4 MAG). Hierzu haben sie eine Freifläche von 1'200 m² bis 2'000 m² festzulegen. Grundstücke, die kleiner sind als die festgelegte Freifläche, sind vom Ausgleich ausgenommen. Die Gemeinden können die Erhebung einer Abgabe von höchstens 40% des um CHF 100'000 gekürzten Mehrwerts vorsehen (§ 19 Abs. 2 und 3).

1.3 Worum geht es bei der Mehrwertabgabe?

Planungsmassnahmen wie Ein-, Auf- oder Umzonungen können für Grundstückseigentümer erhebliche Mehrwerte bewirken. Unter Mehrwert wird die Differenz zwischen dem Wert eines Grundstücks vor und nach der Planungsmassnahme verstanden. Der Grund für die Erhöhung des Grundstückswerts ist, dass mit Ein-, Auf- oder Umzonungen die Nutzungsmöglichkeiten – und damit die erzielbaren Erträge – des Grundstücks verbessert werden.

Die so ausgelösten Mehrwerte bzw. Planungsvorteile entstehen einzig aufgrund von staatlichem Handeln. Gleichzeitig ziehen die Planungsmassnahmen in der Regel Kosten für Erschliessung und andere öffentliche Infrastrukturen nach sich, die regelmässig von der Allgemeinheit bzw. der öffentlichen Hand bezahlt werden.

Mit der Mehrwertabgabe wird ein Teil des durch Ein-, Auf- oder Umzonung entstandenen Mehrwerts abgeschöpft. Die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer beteiligen sich so an den Kosten, die durch die Planungsmassnahmen für die öffentliche Hand entstehen.

Für die Verwendung der Erlöse aus der Mehrwertabgabe wird von der Gemeinde ein zweckgebundener Fonds eingerichtet.

1.4 Ziele der vorliegenden Teilrevisionen

Mit der vorliegenden Teilrevision wird das kantonale Mehrwertausgleichsgesetz kommunal verankert. Damit wird die rechtliche Grundlage geschaffen, um künftig einen Ausgleich von Mehrwerten, die bei Um- und Aufzonungen oder bei Gestaltungsplänen entstehen, vorzunehmen oder weiterhin städtebauliche Verträge abschliessen zu können.

Dank des Vorziehens der Regelungen zum Mehrwertausgleich wird für die anstehende Gesamtrevision der Nutzungsplanung eine verlässliche Basis zur Feststellung von Mehrwertabgaben bei allfälligen Auf- oder Umzonungen geschaffen.

2. Anpassungen der Bau- und Zonenordnungen

2.1 Freifläche

Die Freifläche, unter der kein Mehrwertausgleich anfällt sofern der Mehrwert CHF 250'000 nicht übersteigt, kann gemäss § 19 Abs. 2 MAG von 1'200 m² bis 2'000 m² festgelegt werden.

Im Sinne der Gleichbehandlung sämtlicher Grundeigentümer wird mit den vorliegenden Teilrevisionen der BZO von Adlikon, Andelfingen und Humlikon die Freifläche in Adlikon, Andelfingen und Humlikon auf 1'200 m² festgelegt.

Es ist zu beachten, dass die Festlegung der Freifläche keine absolute Untergrenze bildet, da ein abgabepflichtiger Mehrwert von CHF 250'000 je nach Wertsteigerung bereits bei kleineren Grundstücksgrössen erreicht wird.

Um eine Abgabepflicht feststellen zu können, ist die Mehrwertberechnung bei allen von einer Um- oder Aufzonung betroffenen Grundstücken erforderlich. Die Wahl der Freifläche hat demnach kaum Auswirkungen auf die administrativen Aufwendungen.

Mit welcher Abgabehöhe Eigentümer kleiner Parzellen zu rechnen haben, ist abhängig von den Planungsmassnahmen und dem jeweiligen Landwert. Eine pauschalisierte Aussage ist nicht möglich. Der Kanton hat dazu ein schematisches Landpreismodell zur Ermittlung der Mehrwerte entwickelt. Nur bei konkreten Planungsmassnahmen, welche im kantonalen Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster) erfasst sind, kann auf das Landpreismodell zugegriffen werden. Eine Abschätzung möglicher Mehrwerte im Moment ist ohne Landpreismodell kaum zielführend.

2.2 Höhe des Abgabesatzes

Gemäss § 19 Abs. 3 MAG kann die Gemeinde einen Abgabesatz zwischen 0% bis maximal 40% des Mehrwertes festlegen.

Die Mehrwertabgabe ermöglicht, dass nicht nur von Nutzungserhöhungen begünstigte Grundeigentümer vom Planungsmehrwert profitieren, sondern die gesamte Bevölkerung, indem die Gemeinde mit den Erträgen aus der Mehrwertabgabe gezielt bestehende öffentliche Infrastrukturen aufwerten bzw. neue schaffen kann.

Mit dem Mehrwertausgleich entsteht den Eigentümern zudem kein Verlust, sondern ein Teil des Gewinns wird in öffentliche Infrastrukturen zur Steigerung der Standortattraktivität investiert, wovon Grundeigentümer und Investoren gleichermassen wie die Bevölkerung profitieren.

Im Sinne einer massvollen Mehrwertabschöpfung wird mit den vorliegenden Teilrevisionen der BZO von Adlikon, Andelfingen und Humlikon der Abgabesatz in Adlikon, Andelfingen und Humlikon auf 20% festgelegt.

Die Öffentlichkeit erhält folglich 20% des planungsbedingten Mehrwerts, der Grundeigentümer 80%.

2.3 Neue Bauordnungsbestimmungen

Der Ausgleich von Planungsvorteilen, die durch Auf- und Umzonungen entstehen, ist in den Bau- und Zonenordnungen zu regeln.

In den bestehenden Bauordnungen von Andelfingen, Adlikon und Humlikon wird jeweils folgender Artikel eingefügt:

BZO Andelfingen: Art. 53a / BZO Adlikon: Art. 31a / BZO Humlikon: 8.2

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 20% des um CHF 100'000 gekürzten Mehrwerts.

⁴ Die Erträge aus den Mehrwertabgaben fliessen in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds und werden nach Massgabe des Fondsreglements verwendet.

2.4 Fondsreglement

Mit der Umsetzung des Mehrwertausgleichs müssen die Gemeinden nebst der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung auch ein Reglement für den Mehrwertausgleichsfonds erlassen. Art. 87 des Gemeindegesetzes (GG ZH) 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.

Die Mittel des kommunalen Ausgleichsfonds werden für kommunale Massnahmen der Raumplanung verwendet. § 42 Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) nennt die beitragsberechtigten Verwendungszwecke. Nebst der genaueren Zweckbestimmung der kommunalen Mehrwertabgaben hat das Fondsreglement auch das Beitragsverfahren und insbesondere die Frage zu regeln, welches Gemeindeorgan für Fondsentnahmen zuständig sein soll.

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

Mit Beschluss vom 6. Februar 2024 hat der Gemeinderat ein Fondsreglement zur Genehmigung durch die Gemeindeversammlung verabschiedet (Dispositiv 2 des vorliegenden Antrags). Das Reglement basiert auf der Mustervorlage des Kantons.

3. Auswirkungen der Teilrevisionen

Mit der vorliegenden Teilrevision erhält die Gemeinde Andelfingen die rechtliche Grundlage, bei Um- oder Aufzonungen sowie Gestaltungsplänen entstehende Mehrwerte auszugleichen. Sie kann zudem, nachdem dies seit Inkrafttreten des MAG verwehrt ist, bei Bedarf Mehrwerte auch wieder mittels städtebaulicher Verträge ausgleichen.

Das Instrument des städtebaulichen Vertrags soll prioritär bei Gestaltungsplänen zum Einsatz kommen. Städtebauliche Verträge werden zusammen mit der Erarbeitung der Gestaltungspläne aufgestellt und benötigen eine lange Vorlaufzeit. Der städtebauliche Vertrag ermöglicht die direkte Umsetzung von Massnahmen zugunsten der öffentlichen Infrastruktur, ohne das Geld zunächst im Fonds zurückzulegen. Als Alternative ist ein Mehrwertausgleich mittels rechtsmittelfähiger Verfügung möglich.

Seit Einführung des kantonalen Mehrwertausgleichsgesetzes (MAG) per 1.1.2021 besteht eine Lücke bezüglich des Abschlusses von städtebaulichen Verträgen. Dies hat für Bauwillige Planungsverzögerungen und Rechtsunsicherheiten zur Folge. Die Gemeinde wiederum müsste ohne Umsetzung des Mehrwertausgleichs auf kommunaler Stufe auf jegliche Art von städtebaulichen Verträgen und somit auf den Ausgleich von Mehrwerten verzichten.

Die zu erwartenden Erträge aus dem kommunalen Mehrwertausgleich abzuschätzen, ist generell schwierig. Die Höhe des Mehrwerts ist von vielen Faktoren abhängig. Zudem sind derzeit mögliche Auf- oder Umzonungen nicht genügend konkret ausgearbeitet, weshalb noch keine Mehrwertprognose erstellt werden kann.

Bei der Veräusserung eines Grundstückes, können die Mehrwertbeiträge für die Bemessung der Grundstücksgewinnsteuer von den Grundeigentümern geltend gemacht werden, was zu einer reduzierten Grundstücksgewinnsteuer führt.

Die Inkraftsetzung hat vorerst keine Auswirkungen für die Grundeigentümer. Die Teilrevision definiert jedoch die Rahmenbedingungen, welche beim Ausgleich von künftig entstehenden Mehrwerten gelten. Erst, wenn im Rahmen von Auf- oder Umzonungen oder Gestaltungsplänen Mehrwerte entstehen, wird eine Mehrwertabgabe bemessen.

4. Mitwirkung der Bevölkerung und von politischen Gremien

Die vorliegenden Teilrevisionen der drei BZO von Adlikon, Andelfingen und Humlikon wurden vom 6. März bis 4. Mai 2024 öffentlich aufgelegt. Während der Auflagefrist konnte sich jedermann zur Planvorlage äussern und schriftliche Einwendungen vorbringen. Auch die benachbarten Gemeinden sowie die Zürcher Planungsgruppe Weinland (ZPW) wurden zur Anhörung eingeladen.

Gegen die Teilrevision ging eine Einwendung mit zwei Anträgen ein. Die Einwendung wurde nicht berücksichtigt. Der Bericht zu den Einwendungen gibt Auskunft über die Behandlung dieser Einwendung.

Die Nachbargemeinden verzichteten auf eine Stellungnahme. Die ZPW hat die Planung zur Kenntnis genommen.

5. Information zum Detaillierungsgrad der Vorlage

Bei den Teilrevisionen der Bau- und Zonenordnungen von Adlikon, Andelfingen und Humlikon handelt es sich um eine detaillierte und umfangreiche Vorlage. Der Bericht zu den Teilrevisionen bzw. zur Einführung des Mehrwertausgleichs vom 20.08.2024 ist wie folgt strukturiert:

1. Ausgangslage
2. Anpassungen der Bau- und Zonenordnung
3. Auswirkungen der Teilrevision
4. Verfahren

Der Bericht und die nachfolgenden Unterlagen sind auf der Website www.andelfingen.ch unter der Rubrik «Politik – Gemeindeversammlung» bereitgestellt. Zudem können die Dokumente im Detail in der Gemeindeverwaltung am Schalter eingesehen werden.

- Teilrevision Nutzungsplanung: Mehrwertausgleich; Änderung Bau- und Zonenordnung BZO Gemeinde **Adlikon** vor Gesamtrevision, Fassung für die Gemeindeversammlung, dat. 20.08.2024
- Teilrevision Nutzungsplanung: Mehrwertausgleich; Änderung Bau- und Zonenordnung BZO Gemeinde **Andelfingen** vor Gesamtrevision, Fassung für die Gemeindeversammlung, dat. 20.08.2024
- Teilrevision Nutzungsplanung: Mehrwertausgleich; Änderung Bau- und Zonenordnung BZO Gemeinde **Humlikon** vor Gesamtrevision, Fassung für die Gemeindeversammlung, dat. 20.08.2024
- Teilrevision Nutzungsplanung: Mehrwertausgleich, Erläuternder Bericht gemäss Art. 47 RPV, Fassung für die Gemeindeversammlung, dat. 20.08.2024
- Reglement zum kommunalen Mehrwertausgleichsfonds; Fassung für die Gemeindeversammlung, dat. 20.08.2024

6. Abstimmungsempfehlung

Der von Bund und Kanton verlangte Ausgleich erheblicher planungsbedingter Vor- und Nachteile, die in der Gemeinde bei Auf- oder Umzonungen (nicht aber Einzonungen) entstehen können, wird mit den vorliegend beantragten Änderungen in den Bau- und Zonenordnungen von Adlikon, Andelfingen und Humlikon massvoll umgesetzt.

Bei der Festlegung der Freifläche von 1'200 m² und des Abgabesatzes von 20% orientierte sich der Gemeinderat an anderen, ebenfalls ländlichen Gemeinden in der Region. Die Gemeinde Kleinandelfingen beispielsweise hat die Quadratmeter der Freifläche und die Höhe des Abgabesatzes gleich festgelegt.

Eine Auf- und Umzonung zieht in der Regel Kosten für die Erschliessung und andere öffentliche Infrastrukturen nach sich, die regelmässig von der Allgemeinheit zu zahlen sind. Mit der zurückhaltenden Abschöpfung von 20 Prozent des durch eine Auf- oder Umzonung entstandenen Mehrwerts beteiligen sich auch die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer an den Kosten, die durch die Planungsmassnahme für die öffentliche Hand entstehen. Der Abgabesatz von 20 Prozent ist angemessen. Mit dem gewählten Satz verbleiben bei der jeweiligen Eigentümerschaft immer noch 80 Prozent des allein durch staatliches Handeln entstandenen Mehrwerts.

Der Gemeinderat empfiehlt den Stimmberechtigten, die beantragten Änderungen in den BZO von Adlikon, Andelfingen und Humlikon sowie das Fondsreglement, welches u.a. die zweckgebundene Verwendung der Abgaben regelt, zu genehmigen.

Beschluss

- I. In Anwendung von Art. 14 Ziff. 2 der Gemeindeordnung vom 24. September 2017 werden der Gemeindeversammlung vom 26. November 2024 folgende Anträge zur Beschlussfassung vorgelegt:
 1. Die Teilrevisionen der Bau- und Zonenordnungen von Adlikon, Andelfingen und Humlikon, welche die Einführung einer kommunalen Mehrwertabgabe zu Inhalt haben, werden genehmigt.

2. Vorbehältlich der Genehmigung des Beschlussdispositiv 1 werden die dazugehörigen Vollzugsbestimmungen (Fondsreglement) genehmigt.
 3. Der Gemeinderat wird ermächtigt, Änderungen an dieser Vorlage in eigener Kompetenz vorzunehmen, sofern sie sich als Folge von Auflagen im Genehmigungs- oder eines Rechtsmittelverfahrens als notwendig erweisen. Solche Beschlüsse sind öffentlich bekannt zu machen.
- II. Die vorstehende Weisung zuhanden der Gemeindeversammlung wird genehmigt.
- III. Die Rechnungsprüfungskommission Andelfingen wird eingeladen, das vorliegende Geschäft im Sinne von Art. 28 der Gemeindeordnung vom 26. September 2017 zu prüfen und dem Gemeinderat sowie der Gemeindeversammlung ihren Bericht und Antrag rechtzeitig bekanntzugeben.
- IV. Mitteilung an:
- Gemeindeversammlung vom 26. November 2024
 - Herr Lukas Stegemann, Präsident Rechnungsprüfungskommission Andelfingen;
lukas.stegemann@ingesa.ch
 - Herr David Frey, SKW; david.frey@skw.ch
 - Akten

Gemeinderat Andelfingen



Peter Müller
Vize-Präsident



Patrick Waespi
Schreiber

Versandt am: 04.09.2024