Kanton Zürich
Baudirektion
Amt für Raumentwicklung

Musterreglement zum kommunalen Mehrwert-ausgleichsfonds

Version 1.0

Einleitung

Voraussichtlich am 1. Januar 2021 treten das Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) und die Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) in Kraft. Ab dann kann eine Gemeinde Beiträge aus dem kommunalen Mehrwertausgleichsfonds ausrichten, wenn sie 1) zuvor in der Bau- und Zonenordnung (BZO) die Erhebung der Mehrwertabgabe geregelt, 2) ein Fondsreglement erlassen hat und 3) gestützt darauf bereits Mittel in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds geflossen sind.

Das vorliegende Musterfondsreglement bietet den Gemeinden eine Hilfestellung für den Vollzug. Es ist im «Baukastenprinzip» aufgebaut und enthält Bestimmungen, die zwingend im Fondsreglement aufzuführen sind sowie dispositive Bestimmungen, die wegelassen werden können oder aus denen auch nur eine Auswahl getroffen werden kann. In den Hinweisen zum Musterfondsreglement werden die einzelnen Bestimmungen erläutert und dargelegt, wieso das Aufnehmen dieser Bestimmungen im Musterfondsreglement sinnvoll ist. Mit diesen Erläuterungen verfügt die Gemeinde über eine Entscheidungsgrundlage, mit der sie abwägen kann, welche Bestimmungen sie in ihrem Fondsreglement aufführen möchte und welche nicht.

Zur einfacheren Lesbarkeit verwendet dieses Musterfondsreglement drei Farben.

Schwarz
Hinweise bzw. Erläuterungen zu den vorgeschlagenen Bestimmungen, die den Gemeinden als Hilfestellung für die Erarbeitung ihres Fondsreglements dienen können.

Rot
Bestimmungen, welche in einem Fondsreglement enthalten sein müssen.

Grün
Bestimmungen, welche nicht zwingend enthalten sein müssen oder aus denen nach dem Baukastenprinzip auch nur eine Auswahl entnommen werden kann.

Grundsätzlich sind alle Bestimmungen lediglich als Vorlage gedacht. Sie müssen nicht wörtlich übernommen werden.

Musterfondsreglement

Die Gemeindeversammlung, gestützt auf § 23 Abs. 1 des kantonalen Mehrwertausgleichsgesetzes (MAG) vom 28. Oktober 2019, erlässt folgendes Reglement:

§ 1 Zweck

Das Fondsreglement regelt die Verwaltung und Verwendung der Fondsmittel sowie das Verfahren für die Ausrichtung von Beiträgen.

§ 2 Zuweisung von Mitteln

Die Erträge aus der kommunalen Mehrwertabgabe fliessen in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds.

Mit diesem Artikel wird als Ergänzung zu § 23 MAG verdeutlicht, dass nur die Erträge aus der kommunalen Mehrwertabgabe in den Mehrtwertausgleichsfonds fliessen. Ausgleichsleistungen aus städtebaulichen Verträgen fliessen nicht in den kommunalen Fonds, sondern sind projektbezogen zu verwenden.

Die Finanzmittel, die den Gemeinden aus der kantonalen Mehrwertabgabe (Entschädigungen bei Auszonungen, Beiträge für raumplanerische Massnahmen) zukommen, fliessen ebenfalls nicht in den kommunalen Fonds.

Es gibt nur einen kommunalen Mehrwertausgleichsfonds.

Es ist zu beachten, dass kein ständiger Mittelzufluss in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds garantiert ist.

§ 3 Verwendungszweck

1. Die Mittel des Mehrwertausgleichsfonds werden für kommunale Massnahmen der Raumplanung verwendet. Beitragsberechtigt sind folgende Massnahmen:

a. die Gestaltung des öffentlichen Raums, insbesondere die Erstellung, Gestaltung und Ausstattung von Parks, Plätzen, Grünanlagen oder mit Bäumen bestockten Flächen, die sich für den Aufenthalt der Bevölkerung im Freien eignen oder das Wohnumfeld verbessern,

b. Erholungseinrichtungen und andere öffentlich zugängliche Freiräume wie etwa Wege, Ufer von Gewässern, Rastplätze, Spielplätze und sanitarische Anlagen oder andere Formen der infrastrukturellen Ausstattung von Erholungsgebieten,

c. die Verbesserung des Lokalklimas durch Baumpflanzungen, allgemeine Grünflächen, Dach- oder Fassadenbegrünung, Massnahmen zum Speichern und Verwenden von Regenwasser,

d. die Verbesserung der Zugänglichkeit von Haltestellen des öffentlichen Verkehrs und von öffentlichen Einrichtungen mit Rad- und Fusswegen,

e. die Erstellung von sozialen Infrastrukturen, wie soziale Treffpunkte und ausserschulische Einrichtungen, beispielsweise Quartier-, Jungend- oder Seniorentreffpunkte und Kinderbetreuungseinrichtungen,

f. die Planungskosten für die Überdeckung von Verkehrsinfrastrukturen,

g. die Verbesserung der Bau- und Planungskultur, wie Beteiligungsprozesse, Studienverfahren oder Wettbewerbe.

§ 3 Verwendungszweck (Fortsetzung)

2. Beitragsberechtigt sind auch Rechtserwerbe.

3. Für Betrieb und Unterhalt werden keine Beiträge entrichtet.

Die Ziffern a. bis g. sowie die Absätze 2 und 3 ergeben sich aus § 42 MAV und wurden teilweise mit Beispielen präzisiert.

Es kann eine Auswahl getroffen werden bei den Ziffern a. bis g. Auch innerhalb einer Ziffer können Massnahmen weggelassen, ergänzt oder präzisiert werden.

Die Gemeinden können im Fondsreglement aber auch vollständig auf § 42 MAV verweisen. Möglich ist auch hier, dass sie unter den Massnahmen von § 42 MAV nur eine Auswahl treffen oder diese ergänzen oder präzisieren. Es kommen jedoch keine Massnahmen in Betracht, die bereits auf anderer Rechtsgrundlage finanziert werden (siehe § 4 unten).

Dies gilt insbesondere auch bei den Massnahmen zur Verbesserung der Zugänglichkeit von Haltestellen des öffentlichen Verkehrs und von öffentlichen Einrichtungen (lit. d). Es kommen keine Massnahmen in Betracht, die bereits aus dem Strassenfonds finanziert werden. Mögliche Massnahmen sind hier nur Rad- und Fusswege.

Bei lit. e sind als weitere Beispiele für soziale Treffpunkte zu nennen: Treffpunkt für Senioren, Asylbewerber, Migranten, Personen mit Bewegungseinschränkungen oder sonstigem Handicap etc. Nicht beitragsberechtigt sind Schulhäuser.

Es ist durch Rechtserwerbe möglich, dass der Fonds eigene Liegenschaften erwirbt und hält.

§ 4 Beiträge

1. Die Gemeinde richtet einmalige Beiträge an Erstinvestitionen und Erneuerungen von Einrichtungen und Anlagen aus.

2. Es kommen keine Beiträge für Massnahmen in Betracht, die bereits auf anderer Rechtsgrundlage finanziert werden.

3. Es besteht kein Anspruch auf Beiträge.

4. Die Beiträge können von Auflagen und Bedingungen abhängig gemacht werden.

5. Für beitragsberechtigten Massnahmen richtet die Gemeinde Beiträge bis höchstens Fr. … aus.

Den Gemeinden wird eine Begrenzung der Beiträge empfohlen, um zu verhindern, dass die Fondsmittel für ein einziges grosses Projekt gesprochen werden. Es steht den Gemeinden frei, ob sie diese Empfehlung umsetzen möchten.

Nicht über Beiträge aus dem Mehrwertausgleichsfonds finanziert werden wiederkehrende Kosten, wie etwa für Pflege und Unterhalt von Einrichtungen.

§ 5 Ausschluss der Verschuldung sowie Unterbestand

1. Der Fonds darf sich nicht verschulden. Ein Gesuch darf nur bewilligt werden, wenn die Auszahlung für die beitragsberechtigte Massnahme den Fondsbestand nicht überschreitet.

2. Stehen für Massnahmen nicht ausreichend Mittel aus dem Fonds zur Verfügung...

entweder:

... werden die Gesuche pendent gehalten, bis wieder genügend Mittel im Fonds vorhanden sind.

oder:

... sind die Gesuche abzulehnen und kein Beitrag zu gewähren.

Es darf keinen Negativbestand des Fonds geben. Dies bedeutet, dass keine Beiträge ausbezahlt werden dürfen, wenn der Fonds über keine oder zu wenige Mittel verfügt. Indem Gesuche pendent gehalten werden, und sie erst bei ausreichender Liquidität im Fonds behandelt werden, wird gewährleistet, dass qualitativ gute Projekte und Massnahmen berücksichtigt werden. Diese Variante ist allerdings mit einem höheren administrativen Aufwand verbunden. Wenn hingegen nur Beiträge gesprochen und ausbezahlt werden, wenn der Fonds über genügend finanzielle Mittel verfügt, besteht die Gefahr, dass lediglich jene Projekte Gelder erhalten, die bei genügender Liquidität zufälligerweise eintreffen. Eine Gegenüberstellung und ein Vergleich der verschiedenen Projekte ist somit nicht gewährleistet.

§ 6 Beitragsberechtigte

Beitragsberechtigt sind natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts.

§ 7 Gesuch

1. Das Beitragsgesuch muss vor dem Beginn der Umsetzung des Projekts beim Gemeindevorstand eingereicht werden.

2. Das Gesuch soll insbesondere folgende Angaben und Unterlagen umfassen:

Hier ist eine Auswahl zu treffen:

a. Nutzungskonzept
b. Gestaltungskonzept
c. Vorgehenskonzept
d. Chancen- und Risiken des Projektes
e. Pflege- und Unterhaltskonzept
f. Littering- und Lärmkonzept
g. allfällige Beitragsgesuche, die an weitere Stellen eingereicht werden

Der Gemeindevorstand oder die von ihm bezeichnete Stelle kann zusätzliche Angaben und Unterlagen verlangen, die für die Behandlung des Gesuchs erforderlich sind.

Die unter den Ziffern a. bis g. aufgelisteten Unterlagen stellen mögliche Dokumente dar, die für die Prüfung eines Gesuchs von Bedeutung sein können. Den Gemeinden wird empfohlen, die einzureichenden Unterlagen der Art des Beitragsgesuchs anzupassen.

3. Beitragsgesuche können einmal (oder zweimal) pro Jahr, jeweils auf den [Tag]. [Monat] (und den [Tag]. [Monat]), eingereicht werden.

Um zu verhindern, dass das Geld gleich zu Beginn des Jahres in ein einziges Projekt fliesst, wird den Gemeinden empfohlen, die Einreichung der Gesuche auf einen oder zwei Termine pro Jahr festzulegen (z.B. jeweils auf den 1. Januar und den 1. Juni). Zudem kann so ein besserer Überblick über die eingegangenen Gesuche und die vorhandenen Mittel im Fonds gewährleistet werden.

§ 8 Prüfung des Gesuchs

Das Gesuch wird vom Gemeindevorstand oder einer von ihm bezeichneten Stelle geprüft auf:

Hier ist eine Auswahl zu treffen:

a. Inhalt
   1. die Bedeutung des Vorhabens oder Projekts im Entwicklungskontext der Gemeinde
   2. die Anzahl oder Vielfalt der Anspruchsgruppen, die einen Nutzen aus dem Vorhaben oder Projekt ziehen
   3. das Zusammenwirken des Vorhabens oder Projekts mit kantonalen oder kommunalen Planungsinstrumenten

b. Zweckmässigkeit (vgl. § 3 des Fondsreglements)
c. Wirtschaftlichkeit
d. Folgekosten

In Sinne des Gleichbehandlungsgebotes und Verbot des willkürlichen Handelns sollte eine Gemeinde zumindest Ansatzweise regeln, nach welchen Kriterien und Verfahren sie die Gesuche beurteilt. Das Reglement kann auch einen Verweis auf eine separate „Richtlinie“ (bzw. Bewertungsraster) vorsehen. Denkbar ist auch, die Zuständigkeit zur Prüfung der Gesuche einem Expertengremium zu übertragen.

§ 9 Entscheid

1. Über Beiträge entscheidet der Gemeindevorstand oder die von ihm bezeichnete Stelle unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch das zuständige Gemeindeorgan.

2. Zuständig für die Bewilligung von Fondsentnahmen ist das Gemeindeorgan, das gemäss der Gemeindeordnung neue Ausgaben in entsprechender Höhe zu bewilligen hat.

3. Das zuständige Gemeindeorgan kann den konkreten Mitteleinsatz prüfen und die Auszahlung der Beiträge von einem effektiven und effizienten Mitteleinsatz abhängig machen.

Der Gemeindevorstand bewilligt das Gesuch selbst oder stellt den Antrag an das zuständige Organ (z.B. Gemeindeversammlung). Stimmt dieses zu, wird der Beitrag ausgerichtet.

Fondsentnahmen sind neue Ausgaben und unterliegen damit dem Finanzreferendum. Dies gilt für alle Arten von kommunalen Fonds und gilt daher auch für den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds.

§ 10 Auszahlung von Beiträgen

Die Auszahlung von Beiträgen erfolgt nach Massgabe des Fortschritts bei der Umsetzung der Massnahme.

Den Gemeinden wird empfohlen, die Auszahlung zu tätigen, wenn die Schlussabrechnung oder zumindest eine Zwischenabrechnung für die unterstützten Massnahmen vorliegt.

§ 11 Umsetzungspflicht

1. Innert zwei Jahren seit der Bewilligung von Beiträgen muss mit der Umsetzung der unterstützten Massnahmen begonnen worden sein.

2. Die Nichteinhaltung dieser Frist begründet in der Regel
a. die Verwirkung noch nicht ausbezahlter Beträge
b. die Pflicht zur Rückerstattung ausbezahlter Beträge.

Mit der Frist wird gesichert, dass der ausbezahlte Betrag auch für den dafür vorgesehenen Zweck verwendet wird. Vor Ablauf der Frist wird den Gemeinden zudem empfohlen, die Beitragsempfängerin bzw. den Beitragsempfänger zu mahnen.

§ 12 Rückerstattung von Beiträgen

1. Staatsbeiträge, die zu Unrecht zugesichert oder ausbezahlt worden sind, werden widerrufen oder zurückgefordert.

2. Auf die Rückforderung wird verzichtet,
a. soweit der Empfänger infolge des Beitragsentscheids Massnahmen getroffen hat, die nur mit unzumutbaren finanziellen Einbussen rückgängig gemacht werden können, und
b. wenn die Rechtsverletzung oder die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts für den Empfänger nicht leicht erkennbar gewesen ist.

§ 13 Berichterstattung

Der Gemeindevorstand veröffentlicht einmal im Jahr eine Liste mit den gesprochenen Mitteln der Massnahmen. Anzugeben sind die Höhe der einzelnen Beträge, Verwendungszwecke, Angaben zu Beitragsempfänger bzw. -empfängerin sowie Datum des jeweiligen Beschlusses und des Fondsbestands.