

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 26. Oktober 2011

**1277. Nutzungsplanung Affoltern a. A.; Bau- und Zonenordnung,
Änderung (teilweise Nichtgenehmigung)**

Die Nutzungsplanung der Gemeinde Affoltern a. A. wurde mit BDV Nr. 206/2005 genehmigt. Mit Verfügungen Nrn. 58/2009 und 77/2010 genehmigte die Baudirektion Änderungen der Bau- und Zonenordnung (BZO) der Gemeinde Affoltern a. A. Am 29. November 2010 beschloss die Gemeindeversammlung Affoltern a. A. eine Änderung der Bau- und Zonenordnung. Gegen diesen Beschluss sind gemäss Rechtskraftbescheinigungen der Kanzlei des Baurekursgerichts vom 22. März 2011 und des Bezirksrats Affoltern a. A. vom 11. Januar 2011 keine Rechtsmittel eingelegt worden. Mit Schreiben vom 14. Februar 2011 und 24. März 2011 beantragt der Gemeinderat Affoltern a. A., die Vorlage zu genehmigen.

Mit BDV Nr. 113/2007 hat die Baudirektion auf Antrag des Gemeinderates Affoltern a. A. die Planungszone Schwanden-Chalofen-Lindemoos festgesetzt. Mit BDV Nr. 56/2010 ist die Planungszone um ein Jahr bis zum 25. Juli 2011 verlängert worden.

Mit RRB Nr. 1634/2009 ist die Teilrevision des regionalen Verkehrsplans Knonaueramt (vgl. RRB Nr. 1251/1998) betreffend die Festlegung eines Gebiets für verkehrsentensive Einrichtungen in der Gemeinde Affoltern a. A. festgesetzt worden.

Die Vorlage umfasst in einem neuen Art. 9.4 BZO die Regelungen zur Beschränkung von verkehrsentensiven Einrichtungen in einem Teil der heutigen Gewerbe- und Industriezone, der als «Zone für verkehrsentensive Einrichtungen» bezeichnet wird. In dieser Zone dürfen verkehrsentensive Einrichtungen im Sinne von Pt. 4.4.1a des Texts zum kantonalen Richtplan Verkehr vom 26. März 2007 nur errichtet werden, wenn sie mit Vorrichtungen ausgestattet werden, welche die Ermittlung der Fahrtenzahlen von Personenwagen der verkehrsentensiven Einrichtungen sowie eine Ausfahrtdosierung zur Gewährleistung eines genügenden Verkehrsflusses ermöglichen. Verkehrsentensive Einrichtungen müssen grundsätzlich im Einzugsbereich von 150 m einer Haltestelle eines öffentlichen Verkehrsmittels mit jeweils mindestens acht Halten pro Stunde liegen. Die verkehrsentensiven Einrichtungen werden sodann durch weitere Bestimmungen spezifiziert, die insgesamt zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass geben und ohne Weiteres genehmigungsfähig sind.

Gegenstand der Nichtgenehmigung ist die Bestimmung von Art. 9.4.5 BZO, die festlegt, dass aus der Bewirtschaftung der Parkplätze der verkehrsintensiven Einrichtungen «im Minimum die Hälfte der Bruttoeinnahmen an die Gemeinde abzuführen» ist.

Mit der vorgesehenen Abgabe eines Teils der Bruttoeinnahmen aus der Parkplatzbewirtschaftung wird keine staatliche Leistung abgegolten; es handelt sich daher abgaberechtlich nicht um eine Kausalabgabe, sondern um eine Steuer (indirekte Lenkungssteuer). Soweit die entsprechenden Einnahmen in die Gemeindekasse fliessen, handelt es sich um Umweltsteuern mit Fiskalcharakter, die einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage im kantonalen Recht bedürfen. Die Gemeinden dürfen nur im Rahmen der von ihnen vom Kanton erteilten Ermächtigung Steuern erheben. Eine Ermächtigung der Gemeinden zur Erhebung von Umweltsteuern ist in der Zürcher Steuergesetzgebung nicht vorhanden.

Es kommt dazu, dass die Norm einzig festhält, dass «im Minimum die Hälfte der Bruttoeinnahmen abzuführen ist», eine weitere Differenzierung und Präzisierung der Abgabe enthält die Bestimmung nicht. Grundsätzlich hat eine Bemessungsgrundlage entweder den Betrag der Abgabe nennen, einen Abgabenrahmen oder Höchstbetrag festzusetzen oder die massgebenden Berechnungskriterien zu umschreiben. Eine Differenzierung der Abgabe beispielsweise nach Grösse der verkehrsintensiven Einrichtungen bzw. nach der Kostenstruktur der Parkierungseinrichtung wird nicht vorgenommen. Das führt etwa dazu, dass die Hälfte der Bruttoeinnahmen unabhängig von der Anzahl der angebotenen Parkplätze und der durch die verkehrsintensive Einrichtung erzeugten Fahrten und ohne Berücksichtigung des Umstands, ob eine teilweise Kostendeckung für die Bewirtschaftungseinrichtung erreicht wird oder nicht, geschuldet wird. Der Spielraum der rechtswendenden Behörde ist deshalb sehr gross.

Im Rahmen der Anhörung hat der Gemeinderat Affoltern a. A. mit Geschäft Nr. 239 vom 5. September 2011 die erwogene Nichtgenehmigung von Art. 9.4.5 BZO grundsätzlich zur Kenntnis genommen und einer Nichtgenehmigung von Art. 9.4.5 BZO zugestimmt.

Die Bestimmung von Art. 9.4.5 BZO, wonach aus der Bewirtschaftung der Parkplätze der verkehrsintensiven Einrichtungen mindestens die Hälfte der Bruttoeinnahmen an die Gemeinde abzuführen ist, entbehrt einer kantonalen gesetzlichen Grundlage und ist für eine Abgabenerhebung zu wenig bestimmt. Art. 9.4.5 BZO ist somit nicht rechtmässig und kann nicht genehmigt werden. Im Übrigen ist die Vorlage rechtmässig, zweckmässig und angemessen (§ 5 PBG).

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die von der Gemeindeversammlung Affoltern a. A. mit Beschluss vom 29. November 2010 beschlossene Änderung der Bau- und Zonenordnung (BZO) betreffend die Zone für verkehrsintensive Einrichtungen (Art. 9.4 BZO) wird unter Vorbehalt von Dispositiv II genehmigt.

II. Art. 9.4.5 BZO wird von der Genehmigung ausgenommen.

III. Gegen Dispositiv II dieses Beschlusses kann innert 30 Tagen, von der Mitteilung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich schriftlich Beschwerde eingereicht werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist beizulegen oder genau zu bezeichnen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.

IV. Die Gemeinde Affoltern a. A. wird eingeladen, Dispositiv I bis III gemäss §§ 6 und 89 PBG öffentlich bekannt zu machen und in der amtlichen Vermessung nachführen zu lassen.

V. Mitteilung an den Gemeinderat Affoltern a. A., Marktplatz 1, 8910 Affoltern a. A. (unter Beilage von fünf Dossiers), die Kanzlei des Baurekursgerichts (unter Beilage von zwei Dossiers), das Verwaltungsgericht (unter Beilage von einem Dossier [E]), die Rösch Wälter Willa, Obstgartenstrasse 12, 8910 Affoltern a. A. (Nachführungsstelle), sowie an die Baudirektion (unter Beilage von zwei Dossiers).



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi