



BESCHLUSS

VOM 22. OKTOBER 2020

GESCH.-NR. 2020-1030
BESCHLUSS-NR. 2020-200
IDG-STATUS öffentlich

SIGNATUR **04** **BAUPLANUNG**
04.05 **Nutzungsplanung**
04.05.10 **BauO, ZonenO, VOen**
(Akten bei Überarbeitungen und Neuerlass und Original des genehmigten Exemplars, Neudruck usw., Gebrauchsexemplare s. 5.01)

BETRIFFT **Teilrevision der BZO zum kommunalen Mehrwertausgleich;
Verabschiedung des Geschäftes zu Händen des Grossen Gemeinderates zur Festsetzung**

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Im Rahmen der übergeordneten Gesetze von Bund und Kanton sind die Zürcher Gemeinden verpflichtet, bis spätestens 1. März 2025 auf kommunaler Ebene eine Regelung zum kommunalen Mehrwertausgleich in ihre Bau- und Zonenordnungen (BZO) aufzunehmen. Allerdings soll das Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) und die dazugehörige Verordnung (MAV) des Kantons Zürich bereits per 1. Januar 2021 in Kraft treten. Dies bedeutet, dass jene Gemeinden, die per 1. Januar 2021 noch keine kommunale Regelung in ihrer BZO festgesetzt haben, keine Mehrwertabgabe erheben dürfen, bis sie ihre eigene BZO revidiert haben. Dies gilt auch für eine Mehrwertabgabe im Rahmen von städtebaulichen Verträgen, wie sie auf kommunaler Ebene bei privaten Gestaltungsplänen jeweils zur Anwendung kommen.

Die Gesamtrevision der kommunalen BZO ist seit 2018 im Gange. Der Revision sollte ursprünglich im 2020 abgeschlossen werden. Die Vorlage nimmt bei den Prozessen der kantonalen Amtsstellen jedoch bedeutend mehr Zeit in Anspruch als vorgesehen; diverse Auflagen bedürfen einer vertieften Prüfung. Aus diesem Grund wird die Regelung des kommunalen Mehrwertausgleichs mit einer Teilrevision der BZO der Gesamtrevision zeitlich vorgezogen.

Zusammenfassend geht es beim Mehrwertausgleich darum, dass ein Teil des Mehrwertes, der bei Auf- oder Umzonungen zu Gunsten der Grundeigentümerinnen und -eigentümer entsteht, der Stadt weitergegeben wird. Dies deshalb, da mit den erwähnten Planungsmassnahmen in der Regel Kosten für Erschliessung etc. entstehen, die durch die öffentliche Hand finanziert werden müssen. Der Erlös der Mehrwertabgabe fliesst in einen zweckgebundenen Fonds, der einen Teil der Kosten, die zu Lasten der öffentlichen Hand entstehen, abfedern wird.

Der Stadtrat unterbreitet dem Grossen Gemeinderat die «Teilrevision der BZO zum kommunalen Mehrwertausgleich» zur Festsetzung. Folgende Parameter werden dabei angewendet:

- Die Mehrwertabgabe auf kommunaler Ebene beträgt 25 % des um Fr. 100'000.- gekürzten Mehrwerts.
- Die Freifläche beträgt 2'000 m².

Nach der Festsetzung durch den Grossen Gemeinderat wird die Vorlage dem Kanton zur Genehmigung unterbreitet.



BESCHLUSS

VOM 22. OKTOBER 2020

GESCH.-NR. 2020-1030

BESCHLUSS-NR. 2020-200

AUSGANGSLAGE

Auf Basis des im Jahre 2014 festgesetzten Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) hat der Zürcher Kantonsrat im Oktober 2019 das Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) beschlossen. Die Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) befindet sich derzeit in Erarbeitung bei den kantonalen Instanzen. Beide Vorlagen (MAG und MAV) sollen per 1. Januar 2021 in Kraft treten. Gemäss MAG sind die Zürcher Gemeinden verpflichtet, bis spätestens 1. März 2025 auf kommunaler Ebene eine entsprechende Regelung in ihren Bau- und Zonenordnungen (BZO) aufzunehmen. Allerdings bedeutet dies, dass jene Gemeinden, die per 1. Januar 2021 noch keine kommunale Regelung in ihrer BZO festgesetzt haben, keine Mehrwertabgabe erheben dürfen, bis sie ihre BZO revidiert haben. Dies gilt auch für eine Mehrwertabgabe im Rahmen von städtebaulichen Verträgen, da auch diese mit Inkrafttreten des MAG eine Festlegung in der BZO erfordern.

WORUM GEHT ES?

Zusammenfassend geht es bei der Gesetzesvorlage des MAG darum, dass Grundstücke bei Ein-, Auf- oder Umzonungen eine Wertsteigerung erfahren. Die so ausgelösten Mehrwerte zu Gunsten der Grundeigentümerinnen und -eigentümer entstehen einzig aufgrund des staatlichen Handelns. Gleichzeitig ziehen die Planungsmassnahmen in der Regel Kosten für Erschliessung und andere öffentliche Infrastrukturen nach sich, die durch die öffentliche Hand finanziert werden. Mit einer Mehrwertabgabe wird ein Teil des Mehrwertes abgeschöpft, um die Mehrkosten der öffentlichen Hand auszugleichen. Für die Verwendung der Erlöse aus der Mehrwertabgabe wird ein zweckgebundener Fonds eingerichtet. Für diesen ist ein separates Reglement zu erlassen. Die Regelung kann aber erst vorgenommen werden, wenn der Kanton die Mehrwertausgleichsverordnung definitiv beschlossen hat.

Das MAG sieht zwei Arten der Mehrwertabgabe vor: Die kantonale und die kommunale Mehrwertabgabe.

KANTONALE MEHRWERTABGABE

Wird Nicht-Bauland zu Bauland eingezont, macht der Kanton für sich eine Abgabe von 20 % des Mehrwertes geltend (betrifft z.B. die Gebiete «Müsli» und «Riet»). Dasselbe gilt, wenn eine Zone für Öffentliche Bauten und Anlagen (ÖBA) in eine andere Bauzone umgezont wird (z.B. heutiges Areal Werkhof/Unterhaltsbetrieb, das dereinst voraussichtlich in eine Wohnzone umgezont werden soll). Grundstücke, die einen Mehrwert von weniger als Fr. 30'000.- erfahren, werden von einer Abgabe befreit. Die kantonale Abgabe auf Einzonungen gilt unabhängig davon, ob die Stadt eine kommunale Abgabe einführt. Keine kantonalen Abgaben fallen bei Aufzonungen oder anderen Umzonungen an.



BESCHLUSS

VOM 22. OKTOBER 2020

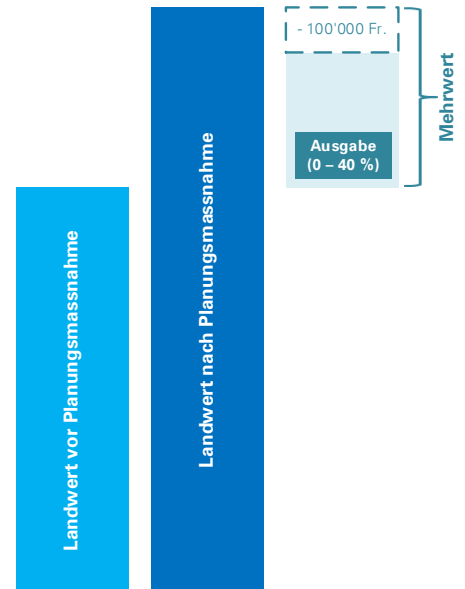
GESCH.-NR. 2020-1030

BESCHLUSS-NR. 2020-200

KOMMUNALE MEHRWERTABGABE

Bei den oben beschriebenen Einzonungen oder Umzonungen von ÖBA dürfen die Gemeinden keine Mehrwertabgabe einfordern. Bei Aufzonungen oder anderen Umzonungen dürfen sie eine Abgabe erheben. Diese darf maximal 40 % des um Fr. 100'000.- gekürzten Mehrwerts betragen. Die Gemeinden legen für die Erhebung der Mehrwertabgabe eine Untergrenze der Grundstücksfläche fest. Diese Untergrenze muss mind. 1'200 m² und darf max. 2'000 m² betragen. Grundstücke unterhalb der festgelegten Flächengrenze sind grundsätzlich von der Mehrwertabgabe bei Auf- oder Umzonungen befreit. Übersteigt der Mehrwert den Betrag von Fr. 250'000.-, wird unabhängig von der Grundstücksgrösse immer eine Abgabe fällig.

Abbildung nach: Prinzip kommunale Mehrwertabgabe Kanton Zürich
Quelle nach: EBP AG, Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV, S. 9



STÄDTEBAULICHE VERTRÄGE

Neben der Erhebung einer Mehrwertabgabe mit dem ordentlichen Abgabesatz besteht gemäss MAG weiterhin die Möglichkeit, dass die Gemeinden die Mehrwertabgabe im Rahmen von städtebaulichen Verträgen regeln, etwa bei der Ausarbeitung von Gestaltungsplänen. Die Abgabe bei städtebaulichen Verträgen kann von der ordentlichen Abgabe abweichen. Die Stadt hat bei Gestaltungsplänen bisher in der Regel eine Mehrwertabgabe im Rahmen von städtebaulichen Verträgen mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern ausgehandelt. Ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des MAG am 1. Januar 2021 ist dies nur noch möglich, wenn eine Grundlage dafür in der kommunalen BZO besteht.

VORSCHRIFTEN IN DER BAU- UND ZONENORDNUNG

Für eine Formulierung in der BZO hat der Kanton den Gemeinden einen Vorschlag unterbreitet. Die Ortplanungskommission (OPK) hat das Geschäft beraten und dem Stadtrat vorgelegt. Dabei ist sie nach den folgenden Grundsätzen vorgegangen:

FREIFLÄCHE

Die Mindestfläche für die Erhebung einer Mehrwertabgabe gemäss MAG beträgt 1'200 m², die Obergrenze liegt bei 2'000 m². Um kleine Grundstücksbesitzerinnen und -besitzer nicht mit einer Mehrwertabgabe zu belasten, hat sich die OPK dafür entschieden, die höchstmögliche Grenze der Freifläche vorzusehen, nämlich 2'000 m². Allerdings entsteht immer eine Abgabepflicht, wenn der Mehrwert den Betrag von Fr. 250'000.- übersteigt, unabhängig davon wie gross das Grundstück dimensioniert ist.



BESCHLUSS

VOM 22. OKTOBER 2020

GESCH.-NR. 2020-1030

BESCHLUSS-NR. 2020-200

ABGABESATZ

Der Kanton erhebt bei Einzonungen eine Abgabe von 20 % auf den gesamten Mehrwert. Bei der kommunalen Abgabe wird der Abgabesatz auf den um Fr. 100'000.- gekürzten Mehrwert angewendet. In den bisher ausgehandelten Mehrwertabgaben im Rahmen von städtebaulichen Verträgen hat die Stadt einen Abgabesatz von 20 % auf den gesamten Mehrwert angesetzt. In Angleichung an die kantonale Praxis sowie an jene, die bisher bei städtebaulichen Verträgen angewendet wurden, soll der Abgabesatz der Gemeinde, wegen des um Fr. 100'000.- reduzierten Grundbetrags, auf 25 % angehoben werden.

Aufgrund dieser Überlegungen folgt der Stadtrat dem Vorschlag der OPK und unterbreitet dem Grossen Gemeinderat für die Festlegungen in der kommunalen BZO folgende Regelung:

TEILREVISION BZO

12. MEHRWERTAUSGLEICH

12.1 ERHEBUNG EINER MEHRWERTABGABE

12.1.1 Auf Planungsvorteilen, die durch Auf- oder Umzonungen entstehen, wird eine Mehrwertabgabe im Sinne von § 19 des Mehrwertausgleichsgesetzes (MAG) erhoben.

12.1.2 Die Freifläche gemäss § 19 Abs. 2 MAG beträgt 2'000 m².

12.1.3 Die Mehrwertabgabe beträgt 25 % des um Fr. 100'000.- gekürzten Mehrwerts.

12.2. ERTRÄGE

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

Diese Teilrevision der Bau- und Zonenordnung tritt mit der öffentlichen Bekanntmachung der Genehmigung durch den Regierungsrat in Kraft.

AUSWIRKUNGEN

Die vorliegende Teilrevision schafft lediglich die Grundlage für die Erhebung einer kommunalen Mehrwertabgabe. Die effektiven Um- oder Aufzonungen, die eine kommunale Mehrwertabgabe zur Folge haben, werden im Rahmen dieser Teilrevision nicht vorgenommen. Diese sollen mit der geplanten Gesamtrevision der BZO festgelegt werden.

Im Entwurf der Gesamtrevision der BZO (Stand öffentliche Auflage, 23. Mai 2019) werden Aufzonungen vorgeschlagen, die potenziell eine kommunale Mehrwertabgabe auslösen. In Kapitel 4 (S. 13 ff) des Erläuternden Berichts nach Art. 47 RPG wird grob abgeschätzt, welche Auswirkungen die Aufzonungen hinsichtlich des Mehrwertausgleichs aufweisen. Demnach sollen insgesamt sieben Gebiete in Effretikon («Weiherstrasse», «Schlimpergstrasse», «Hinterbüelstrasse», «Hagenacher», «Zelgli», «Rappenstrasse» und «Wattbuck») und zwei Gebiete in Illnau («Grund» und «Hagenwies») aufgezont werden. Im erläuternden Bericht hat die EBP AG vereinfachte Modellrechnungen erstellt, welche die finanziellen Folgen für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer aufzeigen.



BESCHLUSS

VOM 22. OKTOBER 2020

GESCH.-NR. 2020-1030

BESCHLUSS-NR. 2020-200

Die vereinfachten Modellrechnungen zeigen, dass die Wertsteigerung eines Grundstücks abhängig ist von der Erhöhung der Nutzungsmöglichkeit, die mit der Aufzoning einhergeht. Vereinfacht kann davon ausgegangen werden, dass eine Erhöhung der realisierbaren Geschossfläche um beispielsweise 15 % ungefähr eine 15-prozentige Wertsteigerung zur Folge hat. Grosse Wertsteigerungen sind demnach vor allem bei den Aufzonungen «Hinterbühlstrasse», «Zelgli», «Grund» und «Hagenwies» zu erwarten. Die Wertsteigerungen fallen allerdings nur dann an, wenn die erhöhte Nutzungsmöglichkeit auch tatsächlich realisiert werden kann und nicht durch andere baurechtliche Vorgaben (z.B. Grenzabstände, Gewässerraum, o.dgl.) eingeschränkt wird. Gemäss den Modellrechnungen und den ihnen zugrundeliegenden Annahmen wird der Betrag von Fr. 250'000.- in allen Aufzongungsgebieten grundsätzlich auch auf Grundstücken erreicht, die unterhalb der Untergrenze von 2'000 m² liegen.

Basierend auf einer groben Schätzung entstehen mit den Aufzonungen abgaberelevante Mehrwerte von rund 47 Mio. Franken. Diese Mehrwerte hätten Abgabeerträge für die Stadt von insgesamt knapp 12 Mio. Franken zur Folge. Da die Mehrwertabgabe aber erst zum Zeitpunkt der Überbauung eines Grundstücks fällig wird, können sich die Erträge für die Stadt über einen sehr langen Zeitraum von mehreren Jahrzehnten hinziehen.

VERFAHREN

ÖFFENTLICHE AUFLAGE

Der Stadtrat hat am 30. April 2020 beschlossen, die Teilrevision Bau- und Zonenordnung (BZO) zum kommunalen Mehrwertausgleich im Sinne von § 7 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; LS 700.1) zur öffentlichen Auflage zu verabschieden. Vom 8. Mai bis 7. Juli 2020 lagen die Unterlagen öffentlich auf. Fristgerecht ging ein Antrag ein: Die Grünliberale Partei GLP beantragt eine Erhöhung des Abgabesatzes von 25 auf 33 %. Dies wird damit begründet, dass gleichzeitig mit der Verdichtung im Zentrum von Effretikon auch Freiräume geschaffen werden sollen. Deren Planung und Erstellung kann mit Mitteln aus dem Mehrwertausgleich finanziert werden. Die GLP hält den vorgeschlagenen Abgabesatz für zu knapp: er wird ihres Erachtens nicht ausreichen, um die notwendigen Planungen und Bauten zu finanzieren.

STELLUNGNAHMEN DES STADTRATES

Der Stadtrat teilt die Meinung der Antragstellerin, dass die Planung und Erstellung von Freiräumen insbesondere in Zusammenhang mit der Verdichtung in den Zentren ein wichtiges Element der Zentrumsplanung darstellt. Der konkreten Planung und Umsetzung eines Freiraumkonzepts kann jedoch unabhängig von der effektiven Mehrwertabschöpfung auch mit dem vorliegenden Vorschlag genügend Rechnung getragen werden.

Die Mittelverwendung der Mehrwertabgabe ist grundsätzlich im Mehrwertabgabegesetz geregelt und muss in einem kommunalen Fondsreglement konkretisiert werden, welches zu einem späteren Zeitpunkt durch den Grossen Gemeinderat verabschiedet werden soll.

Der Stadtrat erachtet den Abgabesatz von 25 % für die Stadt Illnau-Effretikon und ihrer städtisch-ländlichen Struktur als angemessen. Der Abgabesatz orientiert sich an der bisherigen Praxis, der in den städtebaulichen Verträgen ausgehandelten Mehrwertabgabe und berücksichtigt zudem die Reduktion aufgrund des vom Kanton festgelegten Freibetrags von Fr. 100'000.-. Um dem Grundsatz der Stetigkeit und der Rechtsgleichheit gegenüber den bisherigen Investoren gerecht zu werden, sieht der Stadtrat die Fortführung seiner bisherigen Praxis nicht zuletzt auch aus Gründen der Standortattraktivität als angebracht. Der Stadtrat verzichtet deshalb darauf, seinen Spielraum auszuschöpfen bzw. den Abgabesatz zu erhöhen. Der in der mittleren Bandbreite angesiedelte Abgabesatz schafft die Voraussetzung und gibt den Partnern ein Instrument in die Hand, Quartierentwicklungen bzw. -erneuerungen anzustossen.

Die Einwendung der GLP wird nicht berücksichtigt.



BESCHLUSS

VOM 22. OKTOBER 2020

GESCH.-NR. 2020-1030

BESCHLUSS-NR. 2020-200

ANHÖRUNG VON NEBENGEORDNETEN PLANUNGSTRÄGERN

Parallel zur öffentlichen Auflage wurden auch die nebengeordneten Planungsträger zur Anhörung eingeladen. Die Gemeinden Volketswil und Zell haben auf eine inhaltliche Stellungnahme verzichtet.

Die Stadt Winterthur hält fest, dass der Ausgleichssatz von 25 % und die vorgesehene Freifläche von 2'000 m² politische Entscheide darstellen, die zur Kenntnis genommen werden. Aus Sicht der Stadt Winterthur geht Illnau-Effretikon zurückhaltend mit diesen beiden Parametern um. Die Stadt Winterthur hat in der Vergangenheit im Rahmen von städtebaulichen Verträgen Mehrwerte in der Grössenordnung von 35 bis 40 % gesichert.

Auch die Regionalplanung Winterthur und Umgebung (RWU) hält fest, dass die Definition des Ausgleichssatzes ein politischer Entscheid ist, der durch den Vorstand zur Kenntnis genommen wird.

INFORMATION ZU DEN ABGABESÄTZE ANDERER GEMEINDEN UND STÄDTE

Die nachfolgende Auflistung zeigt Abgabesätze von Gemeinde und Städten, die sich ebenfalls im Verfahren zur Einführung der Mehrwertabgabe befinden:

Brütten	Verzicht auf MWA	Bülach	40 %	1'200 m ²
Volketswil	25 % 2'000 m ²	Dübendorf	40 %	1'200 m ²
Wädenswil	30 % 2'000 m ²	Zürich	40 %	1'200 m ²
Elsau	30 % 1'200 m ²	Winterthur	40 %	1'200 m ²

KANTONALE VORPRÜFUNG

Die Vorlage wurde dem Kanton am 5. Mai 2020 zur Vorprüfung eingereicht. Mit Schreiben vom 21. Juli 2020 hat das kantonale Amt für Raumentwicklung zur Vorlage Stellung genommen und sie als genehmigungsfähig erklärt.

KOMMUNIKATION

Ungefähr ein bis zwei Wochen nach Beginn des Einwendungsverfahrens im Mai 2020 wäre die Durchführung einer öffentlichen Informationsveranstaltung vorgesehen gewesen. Wegen der Entwicklungen rund um das Corona-Virus konnte diese Veranstaltung nicht stattfinden. Ersatzweise hat die Stadt die Thematik via ihre Kommunikationsmittel verbreitet; u.a. hat sie dem Thema eine «Stadtseite» im Publikationsorgan «Regio» gewidmet.

STELLUNGNAHME DES STADTRATES

Die Gesamtrevision der BZO nimmt mehr Zeit in Anspruch als ursprünglich geplant. Mit der vorgezogenen Teilrevision zum kommunalen Mehrwertausgleich kann sichergestellt werden, dass keine, oder zumindest keine grosse, zeitliche Lücke entstehen zwischen der Inkraftsetzung des MAG (1. Januar 2021) und der kommunalen Mehrwertabgaberegelung (voraussichtlich bis Frühsommer 2021) wird. Städtebauliche Entwicklungen wie zum Beispiel Gestaltungspläne, bei denen eine Mehrwertabgabe erhoben wird, sind dadurch nicht blockiert.



BESCHLUSS

VOM 22. OKTOBER 2020

GESCH.-NR. 2020-1030

BESCHLUSS-NR. 2020-200

BEILAGEN ZUHANDEN DER VORBERATENDEN KOMMISSION

Der vorberatenden Kommission des Grossen Gemeinderates werden folgende Aktenstücke übermittelt:

NR.	DOKUMENTENBEZEICHNUNG	DATUM	AKTEN GGR	AKTEN KOMMISSION
1	Teilrevision BZO zum MAG, Bauordnung	22.10.2020	☒	☒
2	Teilrevision BZO zum MAG; Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV	22.10.2020	☒	☒
3	Musterreglement Kanton für kommunalen Mehrwertausgleichs-fonds	28.09.2020	☒	☒

DER STADTRAT ILLNAU-EFFRETIKON

AUF ANTRAG DES RESSORTS PRÄSIDIALES

BESCHLIESST:

1. Dem Grossen Gemeinderat wird beantragt:
 1. Die Bau- und Zonenordnung (BZO, IE 400.01.01) vom 17. Juni 2010 wird wie folgt ergänzt:
 12. MEHRWERTAUSGLEICH
 - 12.1 ERHEBUNG EINER MEHRWERTABGABE
 - 12.1.1 Auf Planungsvorteilen, die durch Auf- oder Umzonungen entstehen, wird eine Mehrwertabgabe im Sinne von § 19 des Mehrwertausgleichsgesetzes (MAG) erhoben.
 - 12.1.2 Die Freifläche gemäss § 19 Abs. 2 MAG beträgt 2'000 m².
 - 12.1.3 Die Mehrwertabgabe beträgt 25 % des um Fr. 100'000.- gekürzten Mehrwerts.
 - 12.2. ERTRÄGE
 - 12.2.1 Die Erträge aus den Mehrwertabgaben fliessen in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds und werden nach Massgabe des Fondsreglements verwendet.
 - Diese Teilrevision der Bau- und Zonenordnung tritt mit der öffentlichen Bekanntmachung der Genehmigung durch den Regierungsrat in Kraft.
2. Der Stadtrat wird ermächtigt, allfälligen aus dem Genehmigungs- oder Rekursverfahren zwingend notwendigen Änderungen in eigener Zuständigkeit zuzustimmen. Solche Beschlüsse sind öffentlich bekannt zu machen.
3. Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum.
4. Mitteilung durch Protokollauszug an:
 - a. Stadtpräsident
 - b. Stadtrat Ressort Hochbau
 - c. Abteilung Hochbau
 - d. Abteilung Präsidiales, Ratssekretariat (dreifach)
2. Vorstehender Antrag und Weisung werden genehmigt und zu Händen des Grossen Gemeinderates verabschiedet.
3. Als zuständiger Referent für allfällige Auskünfte wird Stadtpräsident Ueli Müller bezeichnet.



BESCHLUSS

VOM 22. OKTOBER 2020

GESCH.-NR. 2020-1030

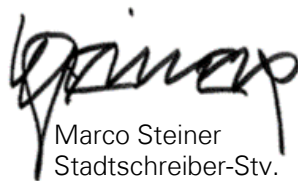
BESCHLUSS-NR. 2020-200

4. Mitteilung durch Protokollauszug an:
- a. Abteilung Präsidiales, Ratssekretariat (zur Weiterleitung an den Grossen Gemeinderat)
 - b. Abteilung Präsidiales

Stadtrat Illnau-Effretikon



Ueli Müller
Stadtpräsident



Marco Steiner
Stadtschreiber-Stv.

Versandt am: 26.10.2020