

Teilrevision Bau- und Zonenordnung: Kommunaler Mehrwertausgleich

Erläuternder Bericht nach Art. 47 RPV

22. Oktober 2020

Beschluss Stadtrat zur Festsetzung durch den Grossen Gemeinderat



Ortsplanungskommission

Ueli Müller, Stadtpräsident (Vorsitz)

Marco Nuzzi, Stadtrat Ressort Hochbau (Stv. Vorsitz)

Erik Schmausser, Stadtrat Ressort Tiefbau

Sigrid Hausherr, vom Stadtrat frei gewähltes Mitglied*

Christopher Koch, vom Stadtrat frei gewähltes Mitglied*

Jonathan Roider, vom Stadtrat frei gewähltes Mitglied*

Katharina Morf, vom Grossen Gemeinderat abgeordnet

Matthias Müller, vom Grossen Gemeinderat abgeordnet

Paul Rohner, vom Grossen Gemeinderat abgeordnet

Brigitte Rösli, vom Grossen Gemeinderat abgeordnet

David Zimmermann, vom Grossen Gemeinderat abgeordnet

** Mitglieder der Stadtplanungskommission*

Beratende Mitglieder der Ortsplanungskommission

Walter Bosshard, ehemaliger Gemeinderat Kyburg

Dieter Fuchs, Stadttingenieur

Ivana Vallarsa, Stadtplanerin

Projektbegleitung EBP

Lukas Beck

Valentina Grazioli

Jonas Hunziker

EBP Schweiz AG

Mühlebachstrasse 11

8032 Zürich

Schweiz

Telefon +41 44 395 16 16

info@ebp.ch

www.ebp.ch

Druck: 26. Oktober 2020

Illnau-Effretikon_MAG_Bericht_Art-47_201022.docx

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----|--|----|
| 1. | Ausgangslage | 4 |
| 2. | Anforderungen an die Teilrevision | 8 |
| 3. | Die Anpassungen an der Bau- und Zonenordnung | 12 |
| 4. | Auswirkungen der Einführung eines Mehrwertausgleichs | 13 |
| 5. | Dokumentation der Mitwirkung | 19 |

1. Ausgangslage

1.1 Anlass der Teilrevision

Mit dem revidierten Raumplanungsgesetz (RPG) von 2014 wird den Kantonen vorgeschrieben, den Ausgleich von Planungsvorteilen und -nachteilen zu regeln. Mit dem kantonalen Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) und der Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) wird diese Vorgabe aus dem RPG im Kanton Zürich umgesetzt. Das MAG wurde im Oktober 2019 vom Zürcher Kantonsrat beschlossen. Die MAV befindet sich aktuell in Erarbeitung. Beide Vorlagen – Gesetz und Verordnung – sollen anfangs 2021 in Kraft treten.

Regelung von Planungsvor- und -nachteilen

Gemäss dem MAG erhalten die Gemeinden die Möglichkeit, eine kommunale Mehrwertabgabe von bis zu 40 % auf Um- und Aufzonungen zu erheben. Damit diese erhoben werden kann, muss eine Grundlage in der Bau- und Zonenordnung (BZO) geschaffen werden. Mit der vorliegenden Teilrevision der BZO wird diese Grundlage geschaffen.

Kommunaler Mehrwertausgleich auf Um- und Aufzonungen

Parallel zur Teilrevision wird die BZO gegenwärtig einer Gesamtrevision unterzogen. Die öffentliche Auflage der Gesamtrevision fand im Sommer 2019 statt. Mit der Gesamtrevision werden verschiedene Aufzonungen vorgenommen, welche potenziell zu Mehrwerten für die entsprechenden Grundeigentümer aber auch zu neuen Kosten für die Stadt führen. Damit ein Teil dieser Kosten über die kommunale Mehrwertabgabe gedeckt werden kann, müssen die Bestimmungen zum kommunalen Mehrwertausgleich vor oder spätestens gleichzeitig mit der Gesamtrevision erlassen werden. Aus diesem Grund wird der kommunale Mehrwertausgleich in einer vorgezogenen separaten Teilrevision der BZO geregelt. Das heisst, dass das Teilrevisionsverfahren unabhängig von der Gesamtrevision durchgeführt wird und durch den Grossen Gemeinderat noch vor dem Abschluss der Gesamtrevision erlassen werden soll.

Separate Teilrevision

Die vorliegende Teilrevision schafft nur die Grundlage für die Erhebung einer kommunalen Mehrwertabgabe. Um- oder Aufzonungen, die eine kommunale Mehrwertabgabe zur Folge haben, werden nicht vorgenommen. Diese sollen mit der geplanten Gesamtrevision der BZO festgelegt werden. In Kapitel 4 wird aber grob abgeschätzt, welche Auswirkungen die Aufzonungen gemäss dem Entwurf der Gesamtrevision (Stand öffentliche Auflage, 23. Mai 2019) hinsichtlich des Mehrwertausgleichs haben.

Keine Um- oder Aufzonungen mit der Teilrevision

Die separate Teilrevision hat den Vorteil, dass eine beschleunigte kantonale Genehmigung erreicht werden kann. Zudem kann so vermieden werden, dass allfällige Verzögerungen bei der Finalisierung und politischen Beratung der Gesamtrevision die Regelung des kommunalen Mehrwertausgleichs blockieren.

Vorteile einer separaten Teilrevision

Die Stadt Illnau-Effretikon hat bei Gestaltungsplänen bisher in der Regel städtebauliche Verträge mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern ausgehandelt. Im Rahmen solcher Verträge wurde bisher auch eine Mehrwertabgabe ausgehandelt. Die Mehrwertabgabe im Rahmen von

Gesetzliche Grundlage ab 2021 nötig – auch für städtebauliche Verträge

städtebaulichen Verträgen wurde dabei direkt auf das RPG gestützt erhoben. Ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des MAG ist dies nicht mehr möglich. Die Erhebung einer Mehrwertabgabe – auch im Rahmen von städtebaulichen Verträgen – benötigt dann zwingend eine Grundlage in der BZO. Die separate Teilrevision stellt sicher, dass diese Grundlage möglichst rasch vorliegt.

1.2 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 Grundstückswert ist, dass mit Ein-, Auf- oder Umzonungen die Nutzungsmöglichkeiten – und damit die erzielbaren Erträge – des Grundstücks verbessert werden.

Planungsmassnahmen können Grundstückswert erhöhen

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 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 werden zweckgebundene Fonds eingerichtet.

Beteiligung der Grundeigentümer an den Kosten

Raumplanerische Massnahmen erhöhen den Grundstückswert:



Abbildung 1: Planungsmassnahmen, die zu Mehrwerten führen (Quelle: Amt für Raumentwicklung Kanton Zürich, 2016)

1.3 Planungsgegenstand

Die BZO ist Teil der kommunalen Nutzungsplanung und bildet das wichtigste kommunale Instrument zur Steuerung der räumlichen Entwicklung, indem sie die zulässige Art und das Mass der Nutzung des Bodens für das gesamte Siedlungsgebiet ordnet. Damit setzt die Stadt mit der BZO ihre eigenen räumlichen Ziele sowie die übergeordneten Vorgaben in der Raumplanung grundeigentümerverbindlich um. Die BZO besteht aus dem Reglement und dem Zonenplan samt den dazugehörigen Ergänzungsplänen.

BZO steuert räumliche Entwicklung grundeigentümerverbindlich

Die Regelung der kommunalen Mehrwertabgabe muss gemäss § 19 Abs. 1 MAG in der BZO erfolgen. Die vorliegende Teilrevision umfasst die

Regelung Mehrwertabgabe in BZO

Bestimmungen zum Abgabesatz, zur Freifläche, unterhalb der Grundstücke von der Mehrwertabgabe befreit sind, sowie Bestimmungen zur Einrichtung des kommunalen Mehrwertausgleichsfonds. Die Teilrevision beinhaltet nur neue Bestimmungen im Reglement. Bestehende Bestimmungen werden nicht angepasst. Am Zonenplan sowie an den Ergänzungsplänen werden ebenfalls keine Anpassungen vorgenommen. Es werden keine Um- oder Aufzonungen vorgenommen, die eine kommunale Mehrwertabgabe zur Folge haben. Diese sind Teil der Gesamtrevision.

Der erläuternde Bericht ist zwingender Bestandteil der Teilrevision und richtet sich nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung (RPV). Der Bericht enthält ergänzende Informationen zu den Inhalten und dem Prozess der Gesamtrevision und dokumentiert die vorgenommenen Anpassungen. Gemäss dem Informationsschreiben des Amts für Raumentwicklung des Kantons Zürich betreffend Mehrwertausgleich vom 12. Februar 2020 kann sich der erläuternde Bericht auf Ausführungen zum Verzicht bzw. zur Höhe des Abgabesatzes und zur Freifläche beschränken.

Erläuternder Bericht

Neben den Anpassungen an der BZO muss ein Fondsreglement ausgearbeitet, wo die Einzelheiten der Fondsverwaltung festgelegt werden. Diese Anpassungen sind nicht Bestandteil der vorliegenden Teilrevision der BZO. Der Erlass des Fondsreglements folgt, sobald die MAV definitiv festgesetzt ist.

Weitere Anpassungen

1.4 Ziele der Teilrevision

Das Ziel der Teilrevision der BZO ist es, die gesetzliche Grundlage zu schaffen, um die Mehrwertabgabe in Illnau-Effretikon einzuführen. Darüber hinaus gilt es, die Einrichtung eines Mehrwertausgleichsfonds zu regeln.

Gesetzliche Grundlage für Mehrwertabgabe schaffen

1.5 Planungsprozess

Das MAG sowie die MAV bilden die Grundlage für die vorliegende Teilrevision. Das MAG wurde am 28. Oktober 2019 durch den Kantonsrat beschlossen. Der Vorentwurf der Verordnung (VE-MAV) wurde im Herbst 2019 in Vernehmlassung gegeben und befindet sich aktuell in Überarbeitung. Voraussichtlich werden sowohl MAG als auch MAV anfangs 2021 in Kraft treten.

MAG und MAV als Grundlage

Die Erarbeitung des Entwurfs der Teilrevision erfolgte zwischen Dezember 2019 und April 2020. Der Stadtrat verabschiedete den Teilrevisionsentwurf am 30. April 2020 für die öffentliche Auflage und zur Vorprüfung durch den Kanton. Die öffentliche Auflage und kantonale Vorprüfung fand vom 7. Mai bis 7. Juli 2020 statt. Während der öffentlichen Auflage konnte sich jede und jeder zum Entwurf der Teilrevision äussern und Anträge zur Anpassung stellen. Die Anträge wurden gesammelt und einzeln geprüft. Soweit sie berücksichtigt wurden, sind sie in die anschliessende Überarbeitung der Vorlage eingeflossen. Die nicht berücksichtigten Einwendungen werden im vorliegenden Bericht erläutert.

Erarbeitungsprozess

Am 22. Oktober 2020 verabschiedete der Stadtrat die überarbeitete Teilrevision an den Grossen Gemeinderat. Anschliessend an den Erlass durch den Grossen Gemeinderat wird die Teilrevision durch den Kanton genehmigt.

Erlass GGR und
Genehmigung Kan-
ton

1.6 Inhalt und Aufbau des erläuternden Berichts

Der vorliegende erläuternde Bericht ist folgendermassen aufgebaut: Kapitel 2 fasst die kantonalen Anforderungen an den kommunalen Mehrwertausgleich zusammen. Die neuen Bestimmungen in der BZO werden anschliessend summarisch in Kapitel 3 dokumentiert. Deren Auswirkungen hält das darauffolgende Kapitel 4 fest. In Kapitel 5 werden die nicht berücksichtigten Einwendungen erläutert und die Begründung für die Ablehnung aufgeführt.

Kapitelstruktur

2. Anforderungen an die Teilrevision

2.1 Raumplanungsgesetz

Art. 5 des Raumplanungsgesetzes (RPG) beauftragt die Kantone, erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach RPG entstehen, zu regeln. Mit der Revision des RPG 2014 wurde Art. 5 mit Mindestvorgaben (Art. 5 Abs. 1bis–1sexies RPG) ergänzt. Diese betreffen u. a. den Abgabesatz sowie die Verwendung der erhobenen Mittel.

Vorgaben des RPG

2.2 Kantonaes Mehrwertausgleichsgesetz

Das MAG und die MAV halten die wesentlichen Rahmenbedingungen für die Regelung der Mehrwertabgabe in den Städten und Gemeinden des Kantons Zürich fest. Das am 28. Oktober 2019 durch den Kantonsrat verabschiedete MAG sieht demnach zwei Arten der Mehrwertabgabe vor: die kantonale und die kommunale Mehrwertabgabe.

Kantonales Mehrwertausgleichsgesetz

Die kantonale Mehrwertabgabe wird nur auf Einzonungen und Umzonung einer Zone für öffentlichen Bauten und Anlagen erhoben. Der Abgabesatz – also der Anteil des Grundstückmehrwerts, der abgeschöpft wird – beträgt 20 %. Von der Abgabe befreit sind Mehrwerte unter Fr. 30'000. Der Erlös, der für den Kanton durch die Mehrwertabgabe entsteht, wird einem kantonalen Mehrwertausgleichsfonds zugewiesen. Die kantonale Abgabe auf Einzonungen gilt unabhängig davon, ob die Stadt eine kommunale Abgabe einführt.

Kantonale Abgabe

Die kommunale Mehrwertabgabe kann auf Aufzonungen und Umzonungen, welche nicht die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen betreffen, erhoben werden. Das MAG gewährt Städten und Gemeinden die Möglichkeit, eine Mehrwertabgabe von bis zu 40 % auf den um Fr. 100'000.- reduzierten Mehrwert einzuführen (vgl. § 19 Abs. 3 MAG). Abbildung 2 zeigt das Prinzip bei der Erhebung dieser Abgabe. Es steht den Gemeinden frei, auf die Einführung einer kommunalen Mehrwertabgabe zu verzichten. Der Erlös, der für die Gemeinden durch die Mehrwertabgabe entsteht, wird einem kommunalen Mehrwertausgleichsfonds zugewiesen.

Kommunale Abgabe

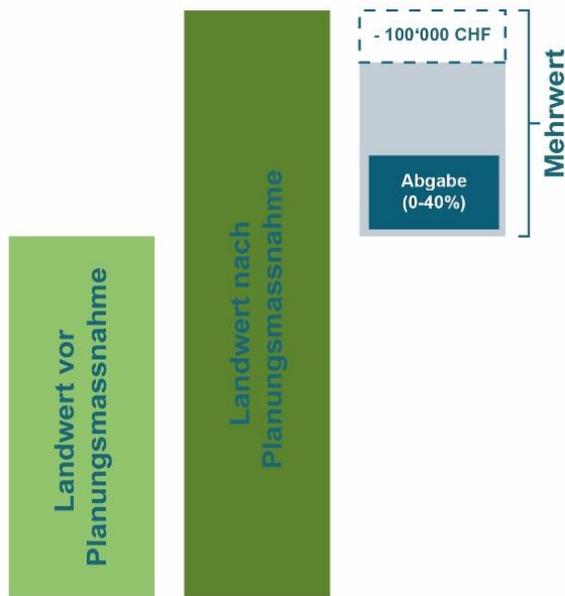


Abbildung 2: Prinzip der kommunalen Mehrwertabgabe im Kanton Zürich (Eigene Darstellung)

Sofern die Gemeinden eine kommunale Mehrwertabgabe einführen, müssen sie gemäss § 19 Abs. 2 MAG eine minimale Grundstücksgrösse (Schwellenwert) festlegen, ab der die Mehrwertabgabe erhoben wird. Die minimale Grundstücksgrösse kann zwischen 1'200 m² und 2'000 m² betragen. Ist eine Grundstücksfläche, die auf- oder umgezont wird, geringer als die in der BZO bezeichnete minimale Grundstücksgrösse, so ist das Grundstück grundsätzlich von der Mehrwertabgabe befreit.

Festlegung minimale Grundstücksgrösse

Die Befreiung von der Mehrwertabgabe für Grundstücke unterhalb der minimalen Grundstücksfläche gilt allerdings nur, wenn der Mehrwert geringer ist als Fr. 250'000. Ist der Mehrwert grösser als Fr. 250'000 so müssen auch Grundstücke, die kleiner als die minimale Grundstücksgrösse sind, eine Mehrwertabgabe entrichten. Dabei ist der effektive Mehrwert relevant und nicht der um Fr. 100'000 reduzierte Mehrwert. Der Abzug von Fr. 100'000 hat also keinen Einfluss auf die Beurteilung, ob die Grenze von Fr. 250'000 erreicht wird oder nicht. Abbildung 3 zeigt das Zusammenspiel zwischen diesen beiden Grenzwerten.

Mehrwerte grösser als Fr. 250'000 sind abgabepflichtig

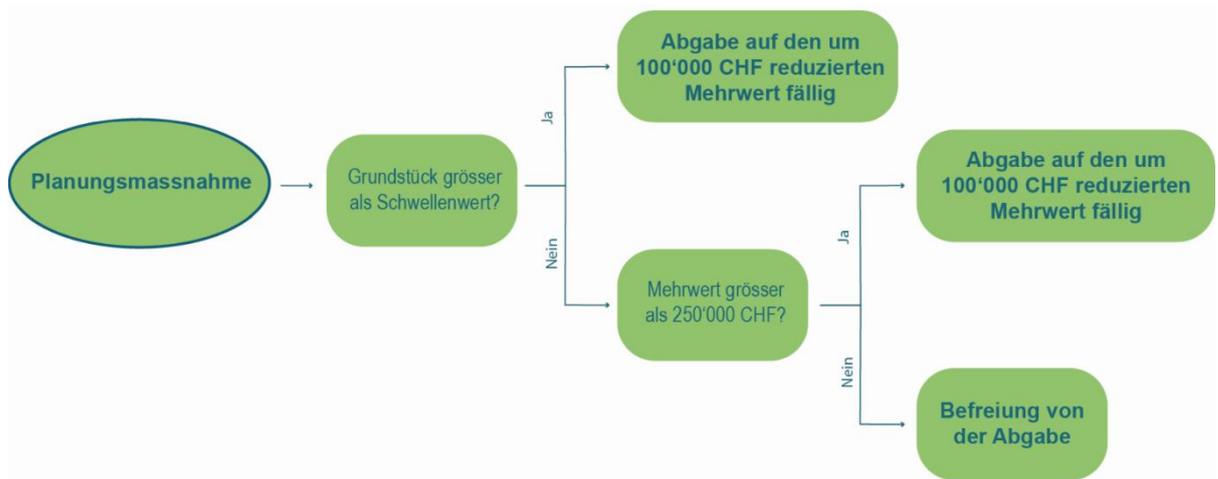


Abbildung 3: Funktionsweise des Schwellenwerts und der Mehrwertgrenze von Fr. 250'000 (eigene Darstellung)

Neben der Erhebung einer Mehrwertabgabe mit dem ordentlichen Abgabensatz 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. Gemäss § 19 Abs. 6 MAG ist ein vertraglicher Ausgleich nur anstelle der Abgabe zulässig. Das heisst, dass wenn es zu keiner Einigung zwischen den Vertragspartnern kommt, eine ordentliche Abgabe geleistet werden muss. Die «Rückfallebene» der ordentlichen Abgabe anstelle eines städtebaulichen Vertrags steht beiden Vertragsparteien offen.

Möglichkeit für städtebauliche Verträge

2.3 Mehrwertausgleichsverordnung (Stand Vorentwurf)

Der Vorentwurf der MAV (VE-MAV, Stand 15. September 2019) enthält die Ausführungsbestimmungen zum MAG. Die Verordnung regelt u. a. die Bemessung, die Festsetzung und den Bezug des Mehrwerts, den kantonalen sowie den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds, die Wirkungskontrolle und die Supportprozesse (vgl. Abbildung).

Inhalte der Verordnung

| | | | | | | |
|---|----------------------------------|---|---|---|--|------------------------------------|
| Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) | WIE WIRD DER MEHRWERT ERMITTELT? | WIE WERDEN DIE ABGABEN FESTGESETZT UND BEZOGEN? | WIE KANN DIE/DER GRUNDEIGENTÜMER/-IN EINFLUSS NEHMEN? | WIE WERDEN STÄDTEBAULICHE VERTRÄGE ABGESCHLOSSEN? | WELCHE BEITRÄGE WERDEN GELEISTET UND WIE WIRD DIE BEITRAGSHÖHE BESTIMMT? | WIE WIRD DIE WIRKUNG NACHGEWIESEN? |
| | Bemessung Mehrwert §§ 3-13 | Festsetzung und Bezug §§ 14-23 | Rechtliches Gehör §§ 11 und 12 | Städtebauliche Verträge §§ 24-27 | Mehrwertausgleichsfonds (kantonal und kommunal) §§ 28-38 | Wirkungskontrolle § 45 |
| WIE KANN DER VOLLZUG EFFIZIENT AUSGESTALTET WERDEN? | | | | | | |
| Webportal § 39-43 | | | | | | |

Abbildung 4: Regelungsinhalt der Mehrwertausgleichsverordnung (Quelle: Bericht zur MAV, ARE, 2019)

Ein wichtiger Aspekt, der in der MAV geregelt wird, betrifft die Verwendung der durch die kommunale Mehrwertabgabe entstandenen Erträge. Diese fliessen in den kommunalen Fonds. Sie sind für kommunale Planungsmassnahmen gemäss Art. 3 Abs. 3 RPG zu verwenden. Sie sollen in erster Linie für eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen und demzufolge für Massnahmen im Siedlungsgebiet eingesetzt werden. Aus diesem Grund sind keine Beiträge an Massnahmen zur Aufwertung der Landschaft vorgesehen. Mögliche Verwendungszwecke sind zum Beispiel Massnahmen für die Gestaltung des öffentlichen Raums (Erstellung, Gestaltung und Ausstattung von Freiräumen) sowie für die Verbesserung der Zugänglichkeit zu den ÖV-Haltestellen und zu öffentlichen Einrichtungen mit Rad- und Fusswegen. Mit den kommunalen Fondsmitteln können auch sozialen Infrastrukturen (z.B. Quartiertreffpunkte oder ausserschulische Einrichtungen) finanziert werden, die nicht der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen. Die Mittel aus dem kommunalen Fonds können ebenfalls für die Verbesserung des Lokalklimas und der Bau- und Planungskultur sowie für Überdeckungen von Verkehrsinfrastrukturen verwendet werden. Die Einzelheiten zur Fondsverwaltung werden in den kommunalen Fondsreglementen geregelt.

Verwendung der
Abgabe

3. Die Anpassungen an der Bau- und Zonenordnung

3.1 Erhebung einer Mehrwertabgabe

Die Regelungen zum Mehrwertausgleich werden unter Ziffer 12 in die BZO integriert. Die aktuelle Ziffer 12 (Schlussbestimmungen) wird neu zu Ziffer 13. In Ziffer 12.1 wird festgehalten, dass auf Grundlage von § 19 des Mehrwertausgleichsgesetzes (MAG) eine Mehrwertabgabe erhoben wird. Die Abgabe beträgt 25 % des um Fr. 100'000 gekürzten Mehrwerts. Die Kürzung um Fr. 100'000 ist durch das MAG vorgegeben und kann nicht verändert werden.

Abgabesatz 25 %

Die Freifläche gemäss § 19 Abs. 2 MAG wird auf 2'000 m² festgesetzt. Dabei handelt es sich um die höchstmögliche Freigrenze, die gemäss MAG vorgeesehen ist. Sofern ein Grundstück kleiner als 2'000 m² und der durch die Um- oder Aufzonung ausgelöste Mehrwert kleiner als Fr. 250'000 ist, wird keine Mehrwertabgabe erhoben.

Freifläche 2'000 m²

Es gilt für alle Gemeindegebiete dieselbe Freifläche. Ebenso ist der Abgabesatz auf allen Grundstücken, auf denen eine Mehrwertabgabe erhoben wird, gleich.

Universelle Freifläche und Abgabesatz

Nach wie vor besteht gemäss MAG die Möglichkeit, dass die Gemeinden die Mehrwertabgabe im Rahmen von städtebaulichen Verträgen regeln. Eine Bestimmung dazu in der BZO ist nicht nötig.

Städtebauliche Verträge

3.2 Erträge

Die Erträge aus den Mehrwertabgaben fliessen in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds und werden nach Massgabe des Fondsreglements verwendet. Ziffer 12.2 schafft die gesetzliche Grundlage zur Einrichtung des Fonds. Die Verwendung der Mittel richtet sich nach Art. 3 Abs. 3 RPG bzw. nach § 37 VE-MAV. Die Verwendung der Mittel kann im Fondsreglement präzisiert werden. Sie muss aber innerhalb des gesetzlich vorgegebenen Rahmens liegen.

Erträge

4. Auswirkungen der Einführung eines Mehrwertausgleichs

4.1 Auswirkungen für Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer

Die vorliegende Teilrevision schafft die Grundlage für die Erhebung einer kommunalen Mehrwertabgabe. Um- oder Aufzonungen, die eine kommunale Mehrwertabgabe zur Folge haben, werden hingegen keine vorgenommen.

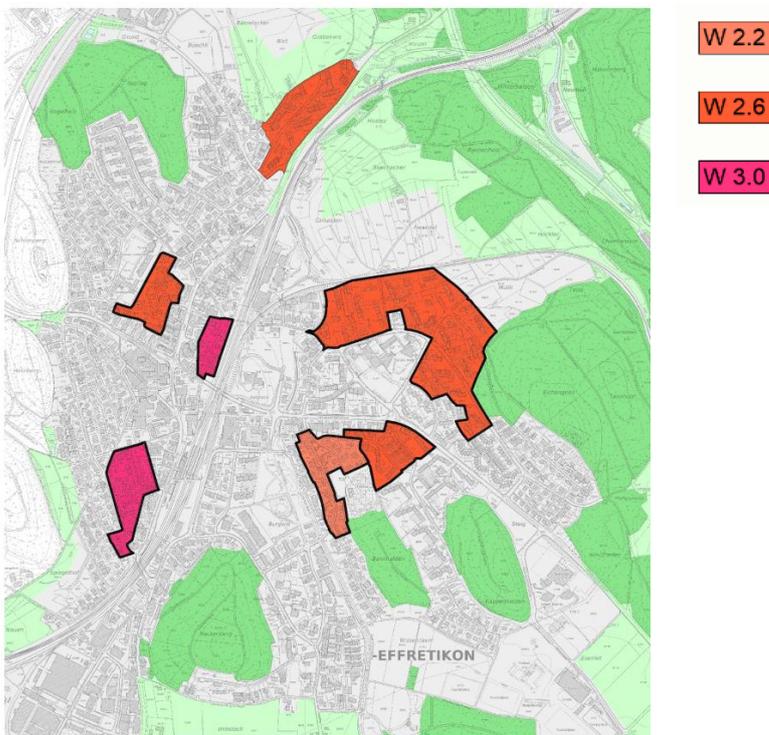
Keine direkten Auswirkungen durch Teilrevision

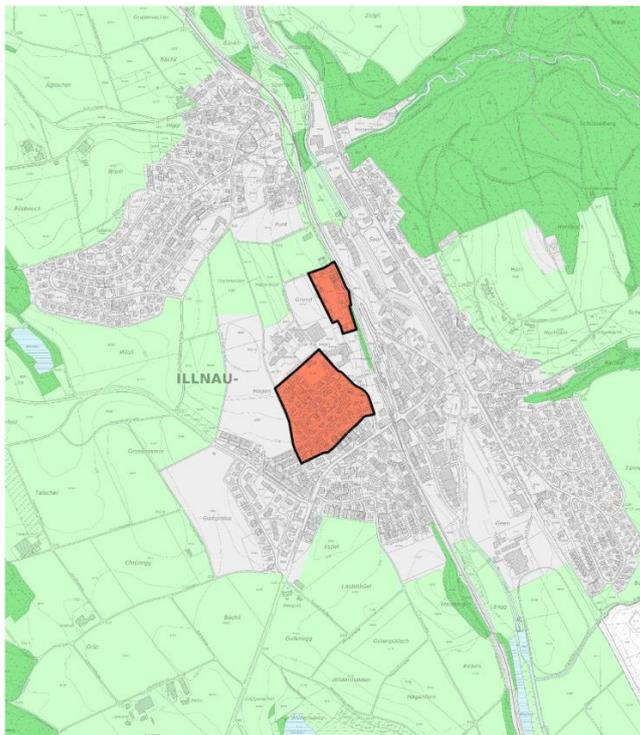
Im Entwurf der Gesamtrevision der BZO (Stand öffentliche Auflage, 23. Mai 2019) werden Aufzonungen vorgeschlagen, die potenziell eine kommunale Mehrwertabgabe auslösen. Die nachfolgenden Abschnitte dokumentieren die möglichen Auswirkungen dieser Aufzonungen hinsichtlich des kommunalen Mehrwertausgleichs.

Abschätzung Auswirkungen der Aufzonungen gemäss Gesamtrevision

Gemäss dem Entwurf der Gesamtrevision der BZO werden in insgesamt sieben Gebieten in Effretikon und in zwei Gebieten in Illnau Aufzonungen vorgenommen. Die Aufzonungen lassen sich in vier Typen einteilen (vgl. Tabelle 1). Die Mehrheit der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sind von diesen Aufzonungen nicht betroffen und müssen keine Mehrwertabgabe entrichten.

Keine Auswirkung für Mehrheit der Grundeigentümer





W 2.2

Abbildung 5: Übersicht Aufzonungen gemäss Entwurf Gesamtrevision BZO (Stand öffentliche Auflage, 23. Mai 2019; dargestellt wird die neue Zonierung)

Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, deren Grundstück von einer Aufzonung betroffen ist, müssen hingegen unter bestimmten Umständen eine kommunale Mehrwertabgabe entrichten. Konkret wird eine Abgabe dann verlangt, wenn das Grundstück grösser als 2'000 m² oder der Mehrwert grösser als Fr. 250'000 ist (vgl. Kapitel 2.2 und 3.1).

Mehrwertabgabe unter bestimmten Umständen

Die Höhe des Mehrwerts – also die Differenz des Grundstückswerts vor und nach der Auf- oder Umzonung – und damit die Höhe der Mehrwertabgabe ist abhängig von einer Vielzahl an Faktoren. Ein entscheidender Einfluss besteht darin, wie stark mit der Aufzonung die Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks vergrössert werden. Die vier Aufzonungstypen haben folgende geschätzte Erhöhung der Nutzungsmöglichkeit zur Folge¹:

Höhe des Mehrwerts abhängig von vielen Faktoren

| Aufzonungstyp | Beschreibung | Gebiete | Prozentuale Erhöhung der Nutzungsmöglichkeit |
|---------------|---|------------|--|
| Nr. 1 | Aufzonung Wohnzone W 2.6 in eine Wohnzone W 3.0 | Hagenacher | Ca. + 15 % theoretische Erhöhung der vermietbaren Nutzfläche |

1 Die Erhöhung Nutzungsmöglichkeit eines Grundstücks wurde basierend auf vereinfachten Annahmen geschätzt. Einschränkende Rahmenbedingungen wie z. B. Strassenabstände o. dgl. sind darin nicht berücksichtigt. Die Erhöhung bezieht sich nicht auf die Erhöhung gegenüber der heute tatsächlichen Grundstücksnutzung sondern gegenüber der bereits heute theoretisch zulässigen Grundstücksnutzung

| Aufzonungstyp | Beschreibung | Gebiete | Prozentuale Erhöhung der Nutzungsmöglichkeit |
|---------------|---|---|--|
| Nr. 2 | Aufzonung Wohnzone W 2.2 in eine Wohnzone W 3.0 | Hinterbühlstrasse | Ca. + 36 % theoretische Erhöhung der vermietbaren Nutzfläche |
| Nr. 3 | Aufzonung Wohnzone W 1.7 in eine Wohnzone W 2.2 | Zelgli, Grund, Hagenwies | Ca. + 29 % theoretische Erhöhung der vermietbaren Nutzfläche |
| Nr. 4 | Aufzonung Wohnzone W 2.2 in eine Wohnzone W 2.6 | Waidstrasse, Weiherstrasse, Wattbuck, vordere Rappenstrasse | Ca. + 18 % theoretische Erhöhung der vermietbaren Nutzfläche |

Tabelle 1: Erhöhung der Nutzungsmöglichkeit in Abhängigkeit des Aufzonungstyps

Vereinfacht kann davon ausgegangen werden, dass sich z. B. eine 15-prozentige Erhöhung der vermietbaren Nutzfläche auch in einer ca. 15-prozentigen Erhöhung des Grundstückswerts niederschlägt. Folgende Schätzungen zeigen auf, wie hoch die kommunale Mehrwertabgabe in den verschiedenen Aufzonengebieten für ein durchschnittlich grosses Grundstück sein könnte.

Erhöhung der Nutzfläche führt zu höheren Landwerten

| | Aufzonungstyp Nr. 1 | Aufzonungstyp Nr. 2 | Aufzonungstyp Nr. 3 | Aufzonungstyp Nr. 4 |
|--|----------------------|---------------------|----------------------|----------------------|
| Durchschnittliche Grundstücksgrösse ² | 1'400 m ² | 650 m ² | 1'400 m ² | 2'400 m ² |
| Schätzung Grundstückswert (durchschnittlicher Quadratmeterpreis) vor Aufzoning | Fr. 1'650 | Fr. 1'400 | Fr. 1'050 | Fr. 1'400 |
| Schätzung Grundstückswert (durchschnittlicher Quadratmeterpreis) nach Aufzoning | Fr. 1'900 | Fr. 1'900 | Fr. 1'350 | Fr. 1'650 |
| Mehrwert pro Quadratmeter | Fr. 250 | Fr. 500 | Fr. 300 | Fr. 250 |
| Mehrwert pro durchschnittliches Grundstück | Fr. 350'000 | Fr. 325'000 | Fr. 420'000 | Fr. 600'000 |
| Mehrwertabgabe (25 % des um 100'000 reduzierten Mehrwerts) pro durchschnittliches Grundstück | Fr. 62'500 | Fr. 56'250 | Fr. 80'000 | Fr. 125'000 |

2 Die durchschnittliche Grundstücksgrösse wurde nur basierend auf jenen Grundstücken errechnet, die potenziell eine Mehrwertabgabe leisten müssen, d. h. Grundstücke, die entweder grösser als 2'000 m² sind oder auf denen der Mehrwert potenziell grösser als Fr. 250'000.- ist.

Tabelle 2: Abschätzung ungefähre Mehrwertabgabe für ein durchschnittliches Grundstück pro Aufzoningstyp

Die Höhe des Mehrwerts gemäss Tabelle 2 basiert auf einer Abschätzung nach der sogenannten Residualwertmethode. Bei der Residualwertmethode wird abgeschätzt, welchen Preis ein Investor für ein Grundstück bezahlen kann. Der Grundstückswert ergibt sich bei dieser Methode aus dem Markt- bzw. Ertragswert der Bebauung abzüglich der Bau- und Entwicklungskosten.

Schätzung gemäss Residualwertmethode

$$\begin{aligned} & \text{Marktwert / Ertragswert der Bebauung} \\ & - \text{Bau- und Entwicklungskosten} \\ \hline & = \text{Grundstückswert} \end{aligned}$$

Abbildung 6 Prinzip der Residualwertmethode

Bei der Residualwertmethode handelt es sich um eine anerkannte und relativ weitverbreitete Methode für die Abschätzung von Grundstückswerten. Zur Ermittlung des Grundstückswerts nach dieser Methode müssen allerdings verschiedene Annahmen getroffen werden, die einen erheblichen Einfluss auf den ermittelten Wert haben. Zudem muss die Ermittlung für jeden Einzelfall neu vorgenommen werden und ist daher relativ aufwändig.

Schätzung abhängig von Annahmen

Der Mehrwert von Grundstücken soll darum künftig gestützt auf ein Landpreismodell ermittelt werden. Dieses Landpreismodell ist als Teil einer Web-Applikation vorgesehen, die durch den Kanton entwickelt und den Gemeinden künftig zur Verfügung gestellt werden soll. Die Applikation soll so konzipiert werden, dass mit Hilfe der Grundstücksidentifikation sämtliche wertbestimmenden Eigenschaften automatisch ermittelt werden; bei Bedarf ist eine manuelle Korrektur möglich. Nach Eingabe der durch die Planungsmassnahme vorgenommenen planungsrechtlichen Änderungen soll die Applikation «Mehrwert» den erwarteten Mehrwert berechnen und diesen anzeigen. Da diese Applikation und das Landpreismodell noch nicht verfügbar sind, wurde im Rahmen der vorliegenden Teilrevision auf eine eigene Schätzung gemäss Residualwertmethode zurückgegriffen. Es ist davon auszugehen, dass die definitiven Mehrwerte von den oben aufgeführten Schätzungen abweichen werden.

Schätzung künftig mit Landpreismodell

Die definitiven Mehrwerte für die einzelnen Grundstücke werden erst nach dem Erlass der Gesamtrevision der BZO bzw. nach dem Erlass weiterer zukünftiger Planungsmassnahmen ermittelt. Die Mehrwertbemessung wird den betroffenen Grundeigentümern und Grundeigentümerinnen während der Auflage des Genehmigungsentscheids des Kantons bekanntgegeben. Sobald die Gesamtrevision der BZO oder andere zukünftige Planungsmassnahmen in Kraft treten, wird die Mehrwertabgabe pro Grundstück verfügt. Die Mehrwertabgabe muss allerdings erst dann entrichtet werden, wenn das Grundstück überbaut wird.

Fälligkeit der Mehrwertabgabe erst bei Überbauung des Grundstücks

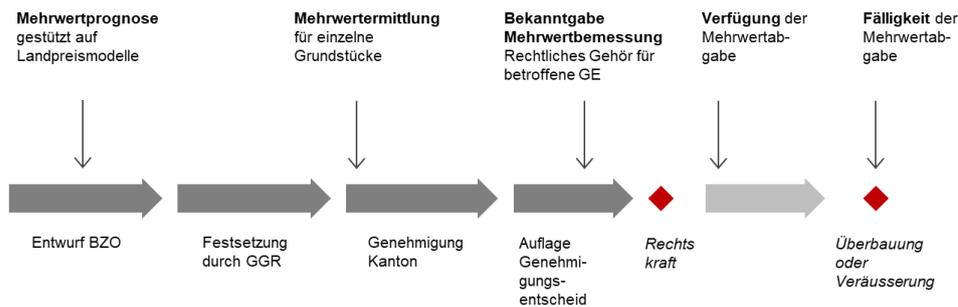


Abbildung 7 Verfahrensablauf bei der Mehrwertabgabe gemäss VE-MAV

Unabhängig von der vorliegenden Teilrevision müssen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer bei Einzonungen eine kantonale Mehrwertabgabe von 20 % entrichten (vgl. Kapitel 2.2). Gemäss dem Entwurf der Gesamtrevision der BZO (Stand öffentliche Auflage, 23. Mai 2019) werden drei Einzonungen vorgeschlagen. Die Mehrwertabgabe der Einzonungen wird ebenfalls nach Rechtskraft der Gesamtrevision verfügt und wird mit der Überbauung oder Veräusserung fällig. Die Erträge fliessen jedoch nicht in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds, sondern in einen kantonalen Mehrwertausgleichsfonds.

Kantonale Abgabe

4.2 Auswirkungen für die Stadt

Die vorliegende Teilrevision schafft die rechtliche Grundlage für die Stadt, um in Zukunft bei Um- oder Aufzonungen eine Mehrwertabgabe zu verlangen. Ebenso ermöglicht sie, dass z. B. im Rahmen von grösseren Arealentwicklungen wie etwa im Gebiet Bahnhof West weiterhin städtebauliche Verträge, die Bestimmungen zum Mehrwertausgleich beinhalten, mit Investoren ausgehandelt werden dürften. Die Teilrevision ermöglicht entsprechend, dass sich die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern an den Kosten von Planungsmassnahmen beteiligen.

Rechtliche Grundlage für Kostenbeteiligung durch Grundeigentümer

Mit der Teilrevision werden aber keine Um- oder Aufzonungen vorgenommen, die eine Mehrwertabgabe zur Folge haben. Diese sind Bestandteil der Gesamtrevision und werden separat beschlossen.

Teilrevision beinhaltet keine Aufzonungen

Basierend auf einer groben Schätzung entstehen mit den Aufzonungen gemäss Entwurf der Gesamtrevision der BZO (Stand öffentliche Auflage, 23. Mai 2019) abgaberelevante Mehrwerte von rund 47 Mio. Franken. Diese Mehrwerte hätten Abgabeerträge für die Stadt von insgesamt rund 12 Mio. Franken zur Folge. Die Mehrwerterträge fliessen in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds und können für die gemäss MAG und MAV vorgesehenen Zwecke verwendet werden. Da die Mehrwertabgabe erst zum Zeitpunkt der Überbauung eines Grundstücks fällig wird, ist es möglich, dass nach Rechtskraft der Gesamtrevision während einer gewissen Zeit noch keine oder nur geringe Erträge in den Mehrwertausgleichsfonds fliessen.

Erträge fliessen verzögert in den Fonds

Die geleistete Mehrwertabgabe kann bei der Grundstücksgewinnsteuer als anrechenbare Aufwendung geltend gemacht werden. Dadurch wird der Ertrag aus der Grundstücksgewinnsteuer reduziert. Die steuerlichen Minder-einnahmen sind jedoch deutlich geringer als die Erträge aus der Mehrwertabgabe.

Mehrwertabgabe und Grundstücksgewinnsteuer

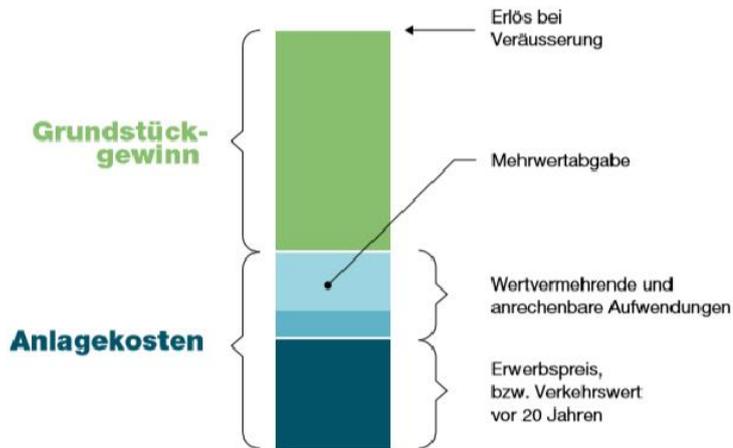


Abbildung 8 Bemessung des Grundstücksgewinns (Quelle: Mehrwertausgleich: Umsetzung im Kanton Zürich, Amt für Raumentwicklung Kanton Zürich, 2016)

4.3 Auswirkungen auf den Immobilienmarkt

Die kommunale Mehrwertabgabe führt nicht zu einer Erhöhung der Bodenpreise, wie teilweise die Befürchtung geäussert wird. Der Bodenpreis ergibt sich aus dem Zusammenspiel von Nachfrage und Angebot. Auf der Nachfrageseite führt die Mehrwertabgabe zu keinen Veränderungen, denn die Zahlungsbereitschaft ist abhängig vom Gewinn, den eine Bauherrschaft mit einem Grundstück erzielen kann. Der Gewinn ergibt sich aus der Differenz zwischen den möglichen Erträgen (Vermietung oder Eigennutzung) und den Kosten (Entwicklungs-, Bau-, Finanzierungskosten) (Residualwerttheorie, vgl. Kapitel 4.1). Die Mehrwertabgabe wirkt sich weder auf die erzielbaren Erträge noch auf die Kosten aus. Auf der Angebotsseite reduziert die Mehrwertabgabe die erzielbaren Gewinne beim Verkauf eines Grundstücks leicht. Es ist aber nicht zu erwarten, dass dies eine Reduktion der Angebotsmenge zur Folge hat und dadurch eine Preiserhöhung resultiert (vgl. VLP-ASPAN, Inforaum, Nr. 1/13).

Keine Erhöhung der Bodenpreise

5. Dokumentation der Mitwirkung

5.1 Öffentliche Auflage: Umgang mit nicht berücksichtigten Einwendungen

Der Stadtrat hat am 30. April 2020 beschlossen, die Teilrevision Bau- und Zonenordnung (BZO) zum kommunalen Mehrwertausgleich im Sinne von § 7 Abs. 2 PBG 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 beantragt eine Erhöhung des Abgabesatzes von 25 auf 33 Prozent. 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 Grünliberale Partei hält den vorgeschlagenen Abgabesatz für zu knapp: er wird ihres Erachtens nicht ausreichen, um die notwendigen Planungen und Bauten zu finanzieren.

1 Antrag auf Erhöhung des Abgabesatzes

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 darstellen. Der konkreten Planung und Umsetzung eines Freiraumkonzepts kann jedoch unabhängig von der effektiven Mehrwertabschöpfung auch mit dem vorliegenden Vorschlag genügend Rechnung getragen werden. 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 als angebracht. Die Einwendung der GLP wird nicht berücksichtigt.

Stellungnahme des Stadtrats

5.2 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. Von den übrigen Nachbargemeinden haben sich nicht zur Vorlage geäußert.

Keine Stellungnahmen von Volketswil und Zell

Die Stadt Winterthur hält fest, dass der Ausgleichssatz von 25 % und die vorgesehene Freifläche von 2000 m² politische Entscheide sind, 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.

Stadt Winterthur hat in Vergangenheit höhere Ausgleichssätze angewandt

Auch die Regionalplanung Winterthur und Umgebung (RWU) hält fest, dass der Ausgleichssatz ein politischer Entscheid ist, die vom Vorstand zur Kenntnis genommen werden. Die RWU stellt weiter fest, dass aus den Unterlagen

RWU interessiert am Umgang mit Weilerkernzonen

nicht hervorgeht, ob die Mehrwertabgabe auch bei Verdichtungen in Weilerkernzonen zum Tragen kommt resp. wie mit solchen Verdichtungen umgegangen wird. Entsprechende Aussagen, auch von kantonaler Seite, wären für die RWU von Interesse.

Hinweis: Aktuell ist unklar, ob bei der Einführung von Weilerkernzonen eine Mehrwertabgabe fällig wird. Der Kanton hat jüngst kommuniziert, dass er die Einführung von Weilerkernzonen als Einzonung und damit mehrwertabgabepflichtig betrachtet. Er begründet dies damit, dass die Struktur des PBG zur Erhaltung bestehender Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzone keine weiteren Nutzungszonen im Sinne von Art. 18 RPG vorsieht. Weilerkernzonen seien deshalb als Kernzonen zu betrachten. Die Kernzone ist unter den Bauzonen gemäss PBG gelistet. Mit der Zuweisung zu einer Kernzone würden die Weilerkernzonen also analog zu Bauzonen behandelt. Gleichzeitig enthält der gültige kantonale Richtplan folgende Formulierung: «Bei den Kernzonen im Zusammenhang mit Kleinsiedlungen (Weiler) im Sinne von Art. 33 RPV handelt es sich um Nichtbauzonen.» Dies wäre auch mit der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Weilern konform. Gemäss mehreren Bundesgerichtsurteilen handelt es sich bei Weilerkernzonen nach Raumplanungsrecht des Bundes nicht um eine Bauzone (gemäss Art. 15 RPG), sondern um eine «weitere Zone» (gemäss Art. 18 RPG), welche die Erhaltung des Weilers zum Ziel hat. Neue Hauptgebäude sind in dieser Zone nicht zulässig. Entsprechend wäre die Einführung einer Weilerkernzone nicht als Einzonung zu taxieren und es würde auch keine Mehrwertabgabe fällig. Vor der geplanten Einführung von Weilerkernzonen im Zusammenhang mit der Gesamtrevision der BZO hat die Stadt Illnau-Effretikon beim Kanton eine Klärung dieses Sachverhalts veranlasst.

Status und Abgabepflicht bei Weilerkernzonen unklar

5.3 Vorprüfung

Die Vorlage wurde dem Kanton am 5.5.2020 zur Vorprüfung eingereicht. Mit Schreiben vom 21.7.2020 hat das kantonale Amt für Raumentwicklung zur Vorlage Stellung genommen und sie als genehmigungsfähig erklärt. Im Schreiben wird darauf hingewiesen, dass die Nummerierung der MAV (Endversion) angepasst wird. Aus diesem Grund wird empfohlen, im erläuternden Bericht anstatt MAV den Begriff «VE-MAV» und damit den Verweis auf den Vorentwurf zu verwenden. Dies wurde an entsprechenden Stellen vorgenommen.