



ABSCHIED / AUSZUG AUS DEM PROTOKOLL VOM 5. JANUAR 2021

GESCH.-NR. 2020-1030
BESCHLUSS-NR. SR 2020-200
BESCHLUSS-NR. KOMM
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 **Antrag des Stadtrates betreffend Teilrevision der Bau- und Zonenordnung zum kommunalen Mehrwertausgleich**

DIE GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION

NACH EINSICHTNAHME UND IN KENNTNIS DES ANTRAGES DES STADTRATES

BESCHLIESST:

1. Eine Mehrheit beantragt dem Grossen Gemeinderat:
 - 1.1 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 30 % 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.



ABSCHIED / AUSZUG AUS DEM PROTOKOLL VOM 5. JANUAR 2021

GESCH.-NR. SR 2020-1030
BESCHLUSS-NR. SR 2020-200
GESCH.-NR. GGR 2020/099
BESCHLUSS-NR. KOMM.

2. Eine Minderheit beantragt dem Grossen Gemeinderat:

2.1 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 20 % 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.

3. Mitteilung an:

- a. Abteilung Präsidiales, Ratssekretariat



ABSCHIED / AUSZUG AUS DEM PROTOKOLL

VOM 5. JANUAR 2021

GESCH.-NR. SR 2020-1030
BESCHLUSS-NR. SR 2020-200
GESCH.-NR. GGR 2020/099
BESCHLUSS-NR. KOMM.

BEGRÜNDUNG

AUSGANGSLAGE

Das kantonale Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) und die dazugehörige Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) treten per 1. Januar 2021 in Kraft. Gemäss dem MAG erhalten die Gemeinden die Möglichkeit, eine kommunale Mehrwertabgabe von bis zu 40 % auf Um- und Aufzonungen zu erheben (Mehrwertausgleich). Damit eine solche Abgabe erhoben werden kann, muss eine Grundlage in der kommunalen Bau- und Zonenordnung (BZO) geschaffen werden. In seiner bisherigen Praxis stützte sich der Stadtrat bei städtebaulichen Verträgen mit einer Mehrwertabgabe direkt auf das bundesrechtliche Raumplanungsgesetz (RPG). Ab Inkrafttreten des neuen kantonalen MAG ist im Rahmen von städtebaulichen Verträgen eine gesetzliche Grundlage in der BZO erforderlich (Erläuternder Bericht S. 4-5). Da sich das Genehmigungsverfahren zur Totalrevision der BZO der Stadt Illnau-Effretikon verzögert, soll mit der vorliegenden Teilrevision die Grundlage für die Erhebung einer Mehrwertabgabe möglichst rasch geschaffen werden, damit die städtebauliche Entwicklung, beispielsweise mit Gestaltungsplänen, nicht blockiert wird.

Planungsmassnahmen wie Um- oder Aufzonungen bewirken für Grundstückseigentümer erhebliche Mehrwerte, welche einzig aufgrund von staatlichem Handeln entstehen. Ein Teil dieser Mehrwerte soll der Stadt weitergegeben werden, weil 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. Ein entsprechendes Fondsreglement wird dem Parlament gleichzeitig im Geschäft-Nr. 2020-103 unterbreitet.

Gemäss MAG darf die Abgabe zwischen 0 - 40 % des um Fr. 100'000.- gekürzten Mehrwerts betragen. Zusätzlich müssen die Gemeinden für die Erhebung der Mehrwertabgabe eine Untergrenze der Grundstücksfläche festlegen. Diese Untergrenze muss mind. 1'200 m² und darf max. 2'000 m² betragen. Grundstücke unterhalb dieser Grenze sind grundsätzlich von der Abgabe befreit (Freifläche), es sei denn der Mehrwert übersteigt den Betrag von Fr. 250'000.-; dann wird in jedem Fall eine Mehrwertabgabe erhoben. Die Abgabe wird erst mit der Realisierung des Mehrwerts (Veräusserung oder bauliche Massnahme) fällig.

Der Stadtrat beantragt dem Grossen Gemeinderat, einen Abgabesatz von 25 %, um die bisherige Praxis im Rahmen von städtebaulichen Verträgen (Abgabe von 20 % ohne eine vorgängige Kürzung des Mehrwerts um Fr. 100'000.-) beizubehalten, die Standortattraktivität von Illnau-Effretikon zu fördern und eine Angleichung an die kantonale Praxis bei der Erhebung von Mehrwerten für Einzonungen vorzunehmen. Zudem beantragt der Stadtrat, die Freifläche auf den maximalen Wert von 2'000 m² festzusetzen, um kleine Grundstückseigentümer möglichst nicht mit einer Mehrwertabgabe zu belasten.

VORGEHEN UND WÜRDIGUNG

Die Geschäftsprüfungskommission stützt sich zur Beurteilung dieses Geschäftes auf die folgenden Akten:

- Antrag des Stadtrates betreffend Genehmigung
- Teilrevision BZO zum MAG, Bauordnung
- Teilrevision BZO zum MAG, Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV
- Kantonales Musterreglement zum kommunalen Mehrwertausgleichsfonds



ABSCHIED / AUSZUG AUS DEM PROTOKOLL

VOM 5. JANUAR 2021

GESCH.-NR. SR 2020-1030
BESCHLUSS-NR. SR 2020-200
GESCH.-NR. GGR 2020/099
BESCHLUSS-NR. KOMM.

Die Geschäftsprüfungskommission hat dem Stadtrat zudem einige Fragen zum Geschäft gestellt, die jeweils umfangreich beantwortet wurden. In der Geschäftsprüfungskommission wurde ausgiebig über die Ratio einer Mehrwertabgabe, die Wirkungen von Auf- oder Umzonungen auf den Wert von Grundstücken, die Standortattraktivität der Stadt und den Einfluss der Abgabe auf die Grundeigentümer diskutiert. Die Geschäftsprüfungskommission kommt gestützt darauf zu folgender Würdigung des stadträtlichen Antrags:

1. FREIFLÄCHE

Die Geschäftsprüfungskommission ist einstimmig der Meinung, dass die Freifläche – wie im Antrag des Stadtrats vorgesehen – auf den maximalen Wert von 2'000 m² festgesetzt werden soll, um Eigentümer von kleineren Grundstücken möglichst nicht mit einer Abgabe zu belasten und unverhältnismässigen administrativen Aufwand bei geringen Mehrwerten zu vermeiden. Die Geschäftsprüfungskommission ist sich allerdings bewusst, dass auch bei kleineren Bauprojekten rasch ein Mehrwert von Fr. 250'000.- entstehen kann. In diesem Fall wird aufgrund übergeordnetem kantonalen Recht in jedem Fall eine Abgabe fällig, daran kann der Grosse Gemeinderat nichts ändern.

2. ABGABESATZ FÜR MEHRWERT

Die Geschäftsprüfungskommission hat die Festsetzung der Höhe des Abgabesatzes intensiv diskutiert, wobei sich folgende Mehr- und Minderheitspositionen herauskristallisierten:

2.1 GPK-MEHRHEIT: ABGABESATZ 30 %

Eine Mehrheit der Geschäftsprüfungskommission ist der Auffassung, wonach der Umstand, dass die abgeschöpften Mehrwerte rein auf staatlichen Planungsmassnahmen (Auf- oder Umzonung) und nicht auf privaten Investitionen beruhen, die Abschöpfung eines relativ hohen Satzes rechtfertigt. Ein privater Grundeigentümer erzielt auch bei Abschöpfung einer Mehrwertabgabe immer einen Gewinn von mindestens 60 % des Wertzuwachses seines Grundstückes aufgrund der Um-/Aufzonung (wenn der Maximalbetrag abgeschöpft wird). Dieser Gewinn des Grundeigentümers beruht allein auf einer Änderung der Rahmenbedingungen seitens der öffentlichen Hand. Die Investitionstätigkeit wird durch die Höhe der Abgabe kaum beeinflusst, denn dem Grundeigentümer steht stets der Gewinn, der unmittelbar aus seinen Investitionen entsteht, vollständig zu und wird erhöht durch einen Teil des auf Planungsmassnahmen beruhenden Mehrwerts. Zudem ist das durch die Mehrwertabgabe abgeschöpfte Kapital für die Grundeigentümer nicht verloren, sondern wird im Umfeld des Bauprojekts (zweckgebunden gemäss Fondsreglement) für die Umgebungsgestaltung wieder reinvestiert, was wiederum zur Attraktivität des Bauprojekts selbst und der Stadt als Investitionsstandort im Allgemeinen beiträgt. Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass die Stadt Illnau-Effretikon zurzeit die Zentrumsentwicklung und -verdichtung vorantreibt. In diesem speziellen Kontext entstehen für die Stadt in naher Zukunft erhebliche Investitionen im öffentlichen Raum, die teilweise durch den Mehrwertausgleichsfonds finanziert werden könnten. So könnten durch die Fondsmittel insbesondere die optimale Erschliessung, die attraktive Gestaltung des öffentlichen Raums durch Plätze und Grünanlagen (Schaffung von Freiräumen im Zentrum bei gleichzeitiger Verdichtung), die Verbesserung des Lokalklimas durch Baumpflanzungen oder Dach- und Fassadenbegrünungen, die Zugänglichkeit von Haltestellen und öffentlichen Einrichtungen sowie die Erstellung von Rad- und Fusswegen gefördert werden. All dies trägt wesentlich zur Standortattraktivität von Illnau-Effretikon bei, fördert dadurch künftige Investitionstätigkeiten und dient ganz allgemein dem Wohl-



ABSCHIED / AUSZUG AUS DEM PROTOKOLL VOM 5. JANUAR 2021

GESCH.-NR. SR	2020-1030
BESCHLUSS-NR. SR	2020-200
GESCH.-NR. GGR	2020/099
BESCHLUSS-NR. KOMM.	

befinden der Bevölkerung. Mit einem tief angesetzten Abgabesatz besteht das Risiko, dass die Steuerzahler der Gemeinde für die Kosten der benötigten Entwicklung des öffentlichen Raumes im Umfeld der grossen Bauprojekte aufkommen müssen, oder dass im öffentlichen Raum zu stark gespart werden müsste. Es fällt im Quervergleich auf, dass das Zentrum Effretikons heute bezüglich der Qualität des öffentlichen Raumes im Vergleich zu anderen Kleinstädten in der Region wie z.B. Dübendorf, Wallisellen, oder Uster unterdurchschnittlich in Erscheinung tritt. Die Mehrheit der Geschäftsprüfungskommission erwartet deshalb besonders hohe Kosten, um den Nachholbedarf im öffentlichen Raum zu finanzieren. Gemäss Einschätzung des Stadtrates könnten auch die aufgrund eines Abgabesatzes von 40 % erwarteten Mittel zweckgebunden verwendet werden.

Vor diesem Hintergrund erachtet es eine Mehrheit der Geschäftsprüfungskommission für sinnvoll, einen – im Vergleich zum stadträtlichen Antrag – höheren Mehrwertabgabesatz von 30 % in der BZO festzuschreiben. Der Gewinn aus staatlichen Planungsmassnahmen würde damit in angemessener Weise sowohl der Entwicklung und Attraktivität der Stadt als auch dem Grundeigentümer als Belohnung für seine Investitionen zukommen. Zudem würde mit einem Abgabesatz von 30 % auch die Standortattraktivität von Illnau-Effretikon im Vergleich zu anderen Gemeinden beibehalten, indem auf die Erhebung des Maximalsatzes von 40 % – wie dies etwa in Zürich, Bülach, Dübendorf und Winterthur der Fall ist – verzichtet wird. Die Mehrheit gibt zudem zu bedenken, dass der Abgabesatz durch Beschluss des Grossen Gemeinderates nach erfolgter Entwicklung von Effretikon reduziert werden könnte.

2.2 GPK-MINDERHEIT: ABGABESATZ 20 %

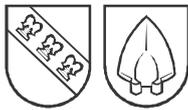
Eine GPK-Minderheit möchte die Mehrwertabgabe tiefer ansetzen als es der Stadtrat beantragt. Ein Hauptproblem der Mehrwertabgabe liegt darin, dass nur bedingt zwischen kleinen, selbstgenutzten Bauvorhaben und grossen, renditegetriebenen Bauprojekten unterschieden werden kann. Zwar besteht das Mittel der Freifläche und vom berechneten Mehrwert können zudem Fr. 100'000.- abgezogen werden, trotzdem werden diese Grenzen auch im Bereich der selbstbewohnten Liegenschaften schnell erreicht. Während durch eine erhöhte Mehrwertabgabe bei Grossprojekten lediglich die Rendite etwas kleiner wird, dürften dadurch kleinere Projekte unter Umständen gänzlich verhindert werden.

Es ist korrekt, dass die Mehrwertabgabe vor allem bei grossen Projekten, bei welchen der Mehrwert durch die Aufzoning schnell über Millionenbeträgen zu liegen kommt, Geld in den Fonds spült. Dieses Geld wird unter anderem für öffentliche Bauten benötigt, die gerade durch das verdichtete Bauen nötig werden. Bisherige Projekte haben aber gezeigt, dass städtebauliche Verträge ein besseres Mittel als eine fixe Mehrwertabgabe darstellen. Darin können u.a. folgende Punkte vom Investor gefordert werden:

- Bauten und Anlagen im öffentlichen Interesse (z.B. Bahnhofplatz)
- Schaffung von preisgünstigem Wohnraum
- Förderung des öffentlichen Verkehrs (Integration von Bushaltestellen ins Bauprojekt)

Solche städtebaulichen Verträge führen häufig zu klassischen Win-Win-Situationen, da die Stadt ihre Anliegen ins Projekt einfliessen lassen kann und auch der Investor profitiert. Zudem werden durch die Kombination von Projekten Kosten gespart. Daher ist bei grossen Bauprojekten ein städtebaulicher Vertrag einer Mehrwertabgabe vorzuziehen.

Die Geschäftsprüfungskommission ist einstimmig der Meinung, dass Eigentümer von kleineren Grundstücken möglichst von einer Abgabe befreit werden sollten, und begrüsst daher den Antrag des Stadtrates, dass die Freifläche auf den höchstmöglichen Wert von 2000 m² festgesetzt werden soll. Einer Min-



ABSCHIED / AUSZUG AUS DEM PROTOKOLL

VOM 5. JANUAR 2021

GESCH.-NR. SR 2020-1030
BESCHLUSS-NR. SR 2020-200
GESCH.-NR. GGR 2020/099
BESCHLUSS-NR. KOMM.

derheit der Geschäftsprüfungskommission geht dies aber zu wenig weit. Denn das zweite Beispiel im Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV (Seite 15) zeigt deutlich auf, dass vom kommunalen Mehrwertgleich auch Besitzer von Einfamilienhäusern betroffen sein können.

Selbst wenn die Grundstücksfläche deutlich unter der Mindestgrösse von 2000 m² liegt, da die Freiflächen-unabhängige Mehrwertgrenze von Fr. 250'000.- sehr schnell erreicht ist.

Die GPK-Minderheit stört sich daran, dass mit der Aufzoning einerseits das Verdichten auch in gewachsenen Quartieren gefördert werden soll, andererseits mit der Mehrwertabgabe bauwilligen Eigentümern sogleich wieder Hindernisse in den Weg geräumt werden. Investitionen in solche privaten Liegenschaften verfolgen nicht das Ziel, eine möglichst grosse Rendite zu erzielen. Eigentümer/innen wollen sich damit vielmehr einen Lebensraum erfüllen. Zum Beispiel ermöglicht es Eltern, ihren Nachkommen ein Haus zu übertragen und selbst noch in einem neuen Anbau wohnhaft zu bleiben. Hier steht jeweils nicht die Frage nach einem grösstmöglichen Gewinn im Vordergrund, sondern schlicht und einfach die Frage «Kann ich es mir leisten?».

Auch das Argument, dass selbst bei einem Abgabesatz von 40 % dem Eigentümer immer noch 60 % des Gewinns verbleiben, sticht in diesem Fall nicht. Denn der Gewinn ist nur theoretischer Natur, die Mehrwertabgabe bedeutet aber in jedem Fall effektive Kosten für den Bauherrn. Dieses Geld, das für die Abgabe fällig wird, fehlt beim konkreten Bauprojekt. So würde dann zwangsweise zum Beispiel auf eine Solaranlage verzichtet oder bei anderen Massnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz gespart werden. Auch im Bereich des preisgünstigen Wohnungsbaus werden durch einen erhöhten Abgabesatz die Mietpreise für Wohnungen mit Kostenmiete zwangsläufig verteuert.

Der GPK-Minderheit ist sich bewusst, dass bei der Regelung des Mehrwertausgleiches nicht auf einzelne Bauprojekte Rücksicht genommen werden kann. Daher erachtet sie eine Mehrwertabgabe von 20 % als sinnvollen Kompromiss. So würden kleinere Bauprojekte zusätzlich entlastet und bei grösseren Bauprojekten wäre immer noch eine stattliche Abgabe fällig. Bei solchen Grossprojekten bliebe zudem immer noch die Möglichkeit, den Weg des städtebaulichen Vertrags zu beschreiten.

3. SCHÄTZUNG DES MEHRWERTES

Das Verfahren zur Mehrwertermittlung bzw. -schätzung ist neu in § 12 ff. MAV detailliert und abschliessend geregelt. Liegen keine besonderen Gründe vor und wird keine individuelle Schätzung verlangt, wird der Mehrwert des Grundstücks gestützt auf die Landpreismodelle des Kantons Zürich (vgl. §§ 9, 10 und 12 MAV) ermittelt. Als besondere Gründe gelten beispielsweise Sondernutzungsplanungen wie Gestaltungspläne (§ 13 MAV). In diesen Fällen oder auf Verlangen der Grundeigentümer (§ 14 MAV) wird eine individuelle Schätzung durchgeführt. Zusätzliche Schätzungen können jederzeit gemäss § 15 Abs. 2 MAV in Auftrag gegeben werden. Die individuellen Schätzungen müssen nach den detaillierten Bewertungsgrundsätzen gemäss § 7 der Mehrwertausgleichsverordnung durchgeführt werden. Grundsätzlich liegt es in der Kompetenz des Stadtrates festzulegen, welche unabhängige Fachperson solche Schätzungen vornimmt und ob eine zusätzliche Schätzung in Auftrag gegeben wird.



ABSCHIED / AUSZUG AUS DEM PROTOKOLL

VOM 5. JANUAR 2021

GESCH.-NR. SR 2020-1030
BESCHLUSS-NR. SR 2020-200
GESCH.-NR. GGR 2020/099
BESCHLUSS-NR. KOMM.

Innerhalb der Geschäftsprüfungskommission wurde in Folge der bisherigen Gestaltungspläne im Rahmen der Zentrumsentwicklung von Effretikon vermehrt diskutiert, ob die Schätzung des Mehrwerts für die Mehrwertabgabe bislang angemessen vorgenommen wurde. Die Geschäftsprüfungskommission ist der Auffassung, dass die entstandenen Mehrwerte in vergangenen Gestaltungsplänen eher konservativ geschätzt wurden und dass die Schätzung nicht immer von der gleichen Schätzerin hätten vorgenommen werden sollen. Es wurde daher in der Geschäftsprüfungskommission erwogen, bei Gestaltungsplänen für Grossgrundstücke in der BZO vorzuschreiben, jeweils zwei verschiedene unabhängige Schätzer beizuziehen.

Der Stadtrat rät dem Grossen Gemeinderat jedoch davon ab, in der BZO zusätzliche Verfahrensbestimmungen für die Mehrwertermittlung aufzunehmen, da er bezweifelt, dass die Baudirektion des Kantons eine solche Regelung überhaupt genehmigen würde. Das Parlament sei nicht befugt, dem Stadtrat die Kriterien für die Auswahl oder die Anzahl der Schätzer vorzuschreiben.

Aus diesem Grund und aufgrund der Dringlichkeit des Geschäfts verzichtet die Geschäftsprüfungskommission darauf, die Ergänzung einer solchen Verfahrensbestimmung zu beantragen. Nichtsdestotrotz erwartet die Geschäftsprüfungskommission, dass der Stadtrat in Zukunft eine angemessene Mehrwerterschätzung sicherstellt, indem er bei Grossprojekten (etwa bei Gestaltungsplänen mit Mehrwerten im sechsstelligen Bereich) von der Möglichkeit des Einholens von Zweitgutachten Gebrauch macht und bei individuellen Schätzungen verschiedene Unternehmen zur Schätzung des Mehrwerts beizieht.

ANTRAG

Die Geschäftsprüfungskommission bedankt sich beim Stadtrat für die gute und speditive Zusammenarbeit bei diesem Geschäft. Der Geschäftsprüfungskommission ist es wichtig, diese Änderung der BZO möglichst rasch zu verabschieden, um die Periode, in welcher die Stadt keine Mehrwerte abschöpfen und damit auch keine Gestaltungspläne für die Zentrumsentwicklung genehmigen kann, möglichst kurz zu halten.

Eine Mehrheit der Geschäftsprüfungskommission beantragt aufgrund der speziellen Entwicklungssituation im Zentrum von Effretikon, den Mehrwertabgabesatz auf 30 % festzulegen und ansonsten dem stadträtlichen Antrag zu folgen.

Eine Minderheit beantragt, den Abgabesatz auf 20 % festzulegen und ansonsten dem stadträtlichen Antrag zu folgen.

Grosser Gemeinderat Illnau-Effretikon
Geschäftsprüfungskommission


David Gavin
Präsident


Simon Binder
Aktuar

Versandt am: 20.01.2021