

**2021/132 6.01.04.03 Nutzungsplanung / Sondernutzungsplanung
Umsetzung des kommunalen Mehrwertausgleichs**

Beschluss Stadtrat

1. Damit die Rechtsgrundlage für die Erhebung einer kommunalen Mehrwertabgabe sowie für den Abschluss von städtebaulichen Verträgen geschaffen werden kann, ist basierend auf den kantonalen Musterbestimmungen eine Planungsvorlage für die Teilrevision der Nutzungsplanung (Bau- und Zonenordnung; BZO) auszuarbeiten.
2. Bei der Ausarbeitung der Planungsvorlage zur kommunalen Mehrwertabgabe ist eine möglichst kleine Freifläche von 1'200 m² und ein möglichst hoher Abgabesatz von 40 % vorzusehen.
3. Öffentlichkeit des Beschlusses:
 - Der Beschluss ist per sofort öffentlich.
4. Mitteilung durch Sekretariat an:
 - Parlamentsdienste (zuhanden Parlament)
 - Geschäftsbereich Finanzen + Immobilien
 - Geschäftsbereichsleiter Bau + Infrastruktur
 - Stadtplanung

Ausgangslage

Das am 1. Mai 2014 in Kraft getretene revidierte eidgenössische Raumplanungsgesetz (RPG) verlangt von den Kantonen, dass sie erhebliche planungsbedingte Vor- und Nachteile ausgleichen. Der Kantonsrat verabschiedete hierzu am 28. Oktober 2019 das kantonale Mehrwertausgleichsgesetz (MAG, LS 700.9). Ergänzend erliess der Regierungsrat am 30. September 2020 die ausführende Mehrwertausgleichsverordnung (MAV, LS 700.91). Das kantonale MAG und die zugehörige MAV traten am 1. Januar 2021 in Kraft. Damit wurden einerseits die bundesrechtlichen Vorgaben umgesetzt und andererseits den Städten und Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt, bei planungsbedingten Vorteilen aufgrund von Um- und Aufzonungen auch eine kommunale Abgabe zu erheben.

Das RPG und darauf aufbauend das MAG legen fest, dass bei Planungsmassnahmen, die zu einem Mehrwert von Grundstücken führen, ein Ausgleich zwischen Grundeigentümerschaft und der öffentlichen Hand stattfinden soll. Planungsmassnahmen können die Nutzungsmöglichkeiten von Grundstücken deutlich verbessern und dadurch einen erheblichen Mehrwert bewirken. Dieser ist definiert als die Differenz zwischen den Verkehrswerten eines Grundstücks mit und ohne Planungsmassnahme.

Das Gesetz unterscheidet zwischen einem kantonalen Mehrwertausgleich bei Einzonungen sowie bei Umzonungen von einer Zone für öffentliche Bauten in eine andere Bauzone und einem kommunalen Mehrwertausgleich bei allen anderen Umzonungen sowie bei Aufzonungen und Gestaltungsplänen, die einen Mehrwert der betroffenen Grundstücke zur Folge haben. Jede Stadt oder Gemeinde hat danach eigenständig die Möglichkeit auf einen kommunalen Mehrwertausgleich zu verzichten oder eine kommunale Mehrwertabgabe bei Auf- und Umzonungen zu erheben, indem eine entsprechende Regelung in der Bau- und Zonenordnung (BZO) verankert wird. Die Einnahmen aus dem kommunalen Mehrwertausgleich sind zweckgebunden für kommunale raumplanerische Massnahmen zu verwenden.

Den Städten und Gemeinden wurde eine Frist bis am 1. März 2025 eingeräumt, um den Ausgleich von Planungsvorteilen auf kommunaler Stufe in der BZO zu regeln (§ 19 Abs. 1 MAG). Ohne diese Anpassung dürfen seit dem Inkrafttreten des MAG und der zugehörigen MAV nicht nur keine Mehrwertabgaben erhoben, sondern auch keine städtebaulichen Verträge (z.B. über die Erstellung von öffentlichen Infrastrukturen durch private Bauherrschaften im Rahmen ihrer Projekte) abgeschlossen werden.

Bisherige Auseinandersetzung mit dem Mehrwertausgleich

Der Stadtrat hatte sich bereits bei der Aussprache vom 11. Juli 2018 sowie im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur MAV vom 8. Januar 2020 mit dem Umgang und der Umsetzung des Mehrwertausgleichs befasst. Damals wurde festgestellt, dass die Stadt Wetzikon voraussichtlich nicht stark vom neuen Gesetz profitieren kann, weil die Nutzungsreserven mit den BZO-Revisionen von 1993 und 1998 bereits massiv erhöht wurden und somit kaum noch Potential für neue ausgleichspflichtige Aufzonungen besteht. Die Auswirkungen des MAG wurden somit als eher gering eingeschätzt. Der Stadtrat erklärte sich demnach damit einverstanden, dass die Umsetzung des MAG erst im Rahmen der ohnehin erforderlichen BZO-Revision 2025 zur Anpassung an das hinsichtlich der Harmonisierung der Baubegriffe revidierte Planungs- und Baugesetz (PBG) erfolgen soll.

Auch wenn nur in sehr wenigen Fällen mit einem kommunalen Mehrwertausgleich gerechnet werden kann, sollte verhindert werden, dass auf finanzielle Beiträge oder den Abschluss von städtebaulichen Verträgen verzichtet werden muss, nur weil der Ausgleich von Planungsvorteilen auf kommunaler Stufe noch nicht in der BZO geregelt worden ist. Ebenso ist zu beachten, dass allfällige Auf- und Umzonungen, welche bei der BZO-Revision 2025 gleichzeitig mit der Einführung des Mehrwertausgleichs erfolgen würden, noch nicht dem Mehrwertausgleich unterstehen würden. Die BZO-Änderung zur Einführung des Mehrwertausgleichs muss zuerst und nicht gleichzeitig in Kraft treten.

Bedeutung des Mehrwertausgleichs und Auswirkungen auf die Grundstückgewinnsteuer

Der kommunale Mehrwertausgleich ist nicht mit der Grundstückgewinnsteuer gleichzusetzen, sondern stellt in erster Linie ein raumplanerisches Instrument dar, welches die qualitätsvolle Siedlungs-/Stadtentwicklung unterstützen soll. Er ermöglicht, dass nicht nur von Nutzungserhöhungen begünstigte Grundeigentümerschaften, sondern die gesamte Bevölkerung von einem Mehrwert profitieren kann.

Während die Grundstückgewinnsteuer nur und erst auf dem Gewinn aus einem Grundstücksverkauf erhoben wird, fällt der Mehrwertausgleich bereits dann an, wenn ein Grundstück aufgrund von Planungsmassnahmen einen Mehrwert erfährt. Also auch dann, wenn das Grundstück nicht weiterverkauft wird.

Bei der Berechnung der Grundstückgewinnsteuer erhöhen sich die Anlagekosten um den allenfalls geleisteten Mehrwertausgleich. Entsprechend ist mit einem Rückgang der entsprechenden Steuereinnahmen zu rechnen. Bei einem Mehrwertabgabesatz von maximal 40 % werden die Ausfälle bei der Grundstückgewinnsteuer jedoch kleiner sein als die Einnahmen durch die Mehrwertabgabe. Ebenso ist zu beachten, dass dem Mehrwertausgleich in Wetzikon keine allzu grosse Bedeutung beizumessen ist, weil aufgrund der bereits heute bestehenden hohen Dichten in den nächsten Jahren keine Umzonungen oder zusätzliche Aufzonungen zu erwarten sind.

Verkürzter Genehmigungsprozess bei der Übernahme der kantonalen Musterbestimmungen

Damit der kommunale Mehrwertausgleich möglichst schnell eingeführt werden kann, hat der Kanton Musterbestimmungen für die Änderung der Bau- und Zonenordnung erarbeitet. Werden diese Musterbestimmungen von den Gemeinden übernommen und sonst keine anderen Änderungen an der Bau- und Zonenordnung vorgenommen, erfolgt die Prüfung ausschliesslich durch das Amt für Raumentwicklung, womit der Genehmigungsprozess verkürzt und vereinfacht werden kann.

Regelungsbedarf

Mit der Verwendung der Musterbestimmungen muss bei der Einführung eines kommunalen Mehrwertausgleichs in der Bau- und Zonenordnung einzig die Höhe des Abgabesatzes und die Grösse der Freifläche, unterhalb welcher die Grundstücke vom Mehrwertausgleich befreit sind, festgelegt werden. Zusätzlich muss jedoch ein Fondsreglement erarbeitet werden, welches die Verwendung der in den zweckgebundenen kommunalen Fonds geflossenen Erträge aus der Mehrwertabgabe regelt.

Wahl der Freifläche und Festlegung des Mehrwertabgabesatzes

Mit der Freifläche kann innerhalb der zulässigen Bandbreite gemäss MAG von 1'200 m² bis 2'000 m² auf kommunaler Stufe festgelegt werden, bis zu welcher Grundstücksgrösse die Eigentümerschaft keinen Mehrwertausgleich leisten muss. Beträgt jedoch der planungsbedingte Mehrwert von Grundstücken, die unterhalb der festgelegten Freifläche liegen, mehr als 250'000 Franken, wird der Mehrwertausgleich trotzdem erhoben.

Je kleiner die Freifläche gewählt wird, desto mehr Grundstücke werden demnach vom Mehrwertausgleich erfasst und es stehen voraussichtlich auch mehr Mittel für den kommunalen Ausgleich zur Verfügung. Die Wahl der Freifläche innerhalb der zulässigen Bandbreite spielt jedoch nur bei einem planungsbedingten Mehrwert von höchstens 200 Franken pro m² eine Rolle. Sobald der Mehrwert eines Grundstücks mehr als 200 Franken pro m² beträgt, ist die Festsetzung einer hohen Freifläche weitgehend irrelevant. Der maximale von einer Abgabe befreite Mehrwert von 250'000 Franken wird dann auch von Grundstücken erreicht, welche nicht die minimale Freifläche von 1'200 m² aufweisen.

Gemäss MAG kann auf kommunaler Stufe ein Abgabesatz zwischen 0% und 40% festgelegt werden. Angewendet wird dieser auf den um 100'000 Franken reduzierten Mehrwert. Je höher der Abgabesatz festgelegt wird, desto mehr Mittel stehen für den kommunalen Ausgleich zur Verfügung.

Im Kanton Zürich haben bereits mehrere Gemeinden ihrer BZO-Änderung zur Einführung des kommunalen Mehrwertausgleichs zur öffentlichen Auflage und kantonalen Vorprüfung verabschiedet. Einen Verzicht auf den kommunalen Mehrwertausgleich sehen nur ganz wenige Gemeinden vor.

Die Mehrheit der umliegenden Gemeinden hat einen Abgabesatzes von 25 % festgelegt. Nur Uster und Pfäffikon wählten den maximalen Abgabesatz von 40 %. Demgegenüber wählten die meisten Gemeinden die kleinste Freifläche von 1'200 m². Der tiefere Abgabesatz wurde vor allem in ländlichen Gebieten mit nur wenig Verdichtungspotenzial gewählt. Gemeinden mit einer hohen Nutzungsdichte und grosser Entwicklungsdynamik wählten i.d.R. den maximalen Abgabesatz, weil die Siedlungsentwicklung nach innen anspruchsvoll und aufwendig ist und die vorhandenen öffentlichen Infrastrukturen auf die Nutzungsintensivierung angepasst werden müssen.

Gemeinde	Stand des Verfahrens	Abgabesatz	Freifläche
<i>Rüti</i>	<i>Öffentliche Auflage / kantonale Vorprüfung</i>	<i>25 %</i>	<i>1'200 m²</i>
<i>Hinwil</i>	<i>Kurz vor der Festsetzung</i>	<i>25 %</i>	<i>1'200 m²</i>
<i>Uster</i>	<i>Kurz vor der Festsetzung</i>	<i>40 %</i>	<i>1'200 m²</i>
<i>Pfäffikon</i>	<i>Öffentliche Auflage / kantonale Vorprüfung</i>	<i>40 %</i>	<i>1'500 m²</i>
<i>Illnau-Effretikon</i>	<i>Festgesetzt</i>	<i>25 %</i>	<i>2'000 m²</i>
<i>Volketswil</i>	<i>Genehmigt</i>	<i>25 %</i>	<i>2'000 m²</i>

Städtebauliche Verträge

Neben der Erhebung einer Mehrwertabgabe mit dem ordentlichen Abgabesatz besteht gemäss MAG auch die Möglichkeit, dass die Mehrwertabgabe im Rahmen von städtebaulichen Verträgen geregelt wird, etwa bei der Ausarbeitung von Gestaltungsplänen. Der Abschluss von städtebaulichen Verträgen ist seit dem Inkrafttreten des MAG und der zugehörigen MAV am 1. Januar 2021 jedoch nur noch möglich, wenn eine Grundlage dafür in der kommunalen BZO besteht.

In der Vergangenheit hat die Stadt Wetzikon weder bei Um- oder Aufzonungen noch bei Gestaltungsplänen vom Instrument der städtebaulichen Verträge Gebrauch gemacht. Neben erhöhten gestalterischen Anforderungen wurden jedoch regelmässig Dienstbarkeiten für Fuss- und/oder Fahrwege ausgehandelt. Aufgrund der hohen Infrastrukturkosten, welche durch das stetig zunehmende Wachstum entstehen, sollte dieses Instrument zukünftig im Rahmen von sogenannten kooperativen Planungen jedoch vermehrt beansprucht und eingesetzt werden. Mit dem städtebaulichen Vertrag kann beispielsweise geregelt werden, dass der Mehrwertausgleich direkt für Massnahmen auf dem entsprechenden Areal oder im direkten Umfeld eingesetzt wird. So entstehen mittels städtebaulicher Verträge sowohl für die Grundeigentümerschaften als auch die Allgemeinheit (bzw. das Quartier) gleichermaßen Vorteile und insgesamt ein Gewinn für die Öffentlichkeit.

Der Ausgleich bei städtebaulichen Verträgen kann vom ordentlichen Mehrwertausgleich abweichen. So kann im Rahmen des städtebaulichen Vertrags vereinbart werden, dass der Ausgleichsbetrag für ein Projekt der öffentlichen Hand eingesetzt wird. Es kann sich z.B. um eine Beteiligung der Bauherrschaft an der Infrastruktur (insb. zur Förderung des öffentlichen Verkehrs und der Zugänglichkeit der Haltestellen), der Gestaltung des öffentlichen Raums und/oder an öffentlichen Einrichtungen (von kommunaler Bedeutung) für Soziales, Gesundheit und Bildung handeln.

Die Verordnung (MAV) hält die Mindestinhalte von städtebaulichen Verträgen fest. Gemäss § 19 Abs. 6 MAG ist ein vertraglicher Ausgleich nur anstelle des ordentlichen Ausgleichs zulässig. Wenn es zwischen den Vertragsparteien zu keiner Einigung kommt, oder wenn eine Partei gestützt auf § 21 Abs. 2 MAG vom Vertrag zurücktritt, ist das ordentliche Bemessungsverfahren durchzuführen, bei welchem die Erträge in den zweckgebundenen kommunalen Mehrwertausgleichsfonds fliessen.

Erarbeiten eines Fondsreglements

Einnahmen aus dem kommunalen Mehrwertausgleich sind zweckgebunden für kommunale raumplanerische Massnahmen im Sinne von Art. 3 Abs. 3 RPG zu verwenden (§ 23 MAG). Sie können gezielt in die Aufwertung und Gestaltung des öffentlichen Raums, die Schaffung öffentlich zugänglicher Freiräume oder die Erstellung von Erholungseinrichtungen und sozialen Infrastrukturen wie beispielsweise Quartier-, Jugend- oder Seniorentreffpunkte und Kinderbetreuungseinrichtungen investiert werden. Des Weiteren können damit Prozesse zur Verbesserung der Bau- und Planungskultur (z.B. Beteiligungsprozesse oder Konkurrenzverfahren) unterstützt werden.

Für die Auszahlung von Beiträgen aus dem kommunalen Mehrwertausgleichsfonds muss jedoch vorgängig ein Fondsreglement erarbeitet werden, welches die Verwendung der in den zweckgebundenen kommunalen Fonds geflossenen Erträge aus der Mehrwertabgabe regelt. Darin sind insbesondere die kommunalen Massnahmen der Raumplanung genauer zu bezeichnen sowie allfällige Beitragszahlungen festzulegen, für welche die geäußneten Mittel aus dem Mehrwertausgleichsfonds eingesetzt und ausgerichtet werden dürfen. Zudem ist darin zu regeln, welches Gemeindeorgan für Fondsentnahmen zuständig sein soll.

Damit im Kanton Zürich eine möglichst einheitliche Ausgestaltung der kommunalen Fondsreglemente erfolgen kann, hat der Kanton als Entscheidungsgrundlage und Hilfestellung ein Musterreglement erstellt. Dieses ist im «Baukastenprinzip» aufgebaut und enthält Bestimmungen, die zwingend im Fondsreglement aufzuführen sind, sowie dispositive Bestimmungen, die weggelassen werden können oder aus denen auch nur eine Auswahl getroffen werden kann.

Das Fondsreglement kann unabhängig von der BZO-Revision erarbeitet werden und bedarf keiner kantonalen Genehmigung. Das Fondsreglement muss jedoch ebenfalls, unter Vorbehalt des fakultativen Referendums, vom Parlament erlassen werden.

Erwägungen

Die kantonale Mehrwertausgleichsverordnung ist erst seit 1. Januar 2021 in Kraft. Entsprechend ist die Erhebung eines finanziellen Ausgleichs von planungsbedingten Vorteilen bei Ein-, Um- und Aufzonungen auch erst seit Anfang dieses Jahrs möglich. Vorher war ein Mehrwertausgleich nur mittels städtebaulicher Verträge möglich, in welchen beispielsweise die Bereitstellung von Infrastrukturanlagen geregelt werden können. Solche Mehrwerte für die Öffentlichkeit wie Fuss- und Fahrwegrechte wurden in der Vergangenheit jedoch auch ohne abgeltungsfähigem Mehrwert und städtebaulichem Vertrag direkt in den Gestaltungsplänen aufgenommen.

Die pendenten Gestaltungspläne ziehen keine Um- oder Aufzonungen mit sich, welche zu einem abgeltungsfähigen Mehrwert führen. Es werden der Stadt Wetzikon, bis zur Einführung des Mehrwertausgleichs, keine Abgaben entgehen.

In Wetzikon ist auch zukünftig dem Mehrwertausgleich keine grosse Bedeutung beizumessen. Aufgrund der hohen Dichten, welche bereits heute realisierbar sind, erscheinen zusätzliche Aufzonungen in den nächsten Jahren unwahrscheinlich; sind aber dennoch nicht gänzlich auszuschliessen. Aufgrund der Umstände, dass:

- auf finanzielle Beiträge oder den Abschluss von städtebaulichen Verträgen verzichtet werden müsste, wenn der Ausgleich von Planungsvorteilen auf kommunaler Stufe noch nicht in der BZO geregelt worden ist;

- allfällige Auf- und Umzonungen, welche bei der BZO-Revision 2025 gleichzeitig mit der Einführung des Mehrwertausgleichs erfolgen würden, noch nicht dem Mehrwertausgleich unterstehen würden;

ist zeitnah eine entsprechende Rechtsgrundlage für die Erhebung einer kommunalen Mehrwertabgabe sowie für den Abschluss von städtebaulichen Verträgen zu schaffen.

Beim Mehrwertausgleich stellen die Freifläche und der Abgabesatz die politisch wichtigsten Faktoren dar. In Anbetracht der hohen Dichtemöglichkeiten, welche in Wetzikon bereits heute möglich sind, sollte die Freifläche für weitere zusätzliche Ausnutzungen möglichst klein und der Abgabesatz möglichst hoch angesetzt werden. Denn wenn der Fall einer nochmals höheren Ausnutzung eintritt, sollen für die Qualitätssicherung entsprechende Gelder zur Verfügung stehen. Die Aufwendungen (z.B. für Grünanlagen sowie öffentliche und soziale Infrastrukturen) dürfen nicht einseitig zulasten der öffentlichen Hand gehen. Entsprechend ist bei der Planungsvorlage zur kommunalen Mehrwertabgabe eine möglichst kleine Freifläche von 1'200 m² und einem möglichst hoher Abgabesatzes von 40 % vorzusehen.

Für richtigen Protokollauszug:



Stadtrat Wetzikon

Martina Buri, Stadtschreiberin