

Gemeinde Schwerzenbach Teilrevision Bau- und Zonenordnung Mehrwertausgleich (MAG)

Entwurf

Erläuterungsbericht gemäss Art. 47 RPV, 14. Dezember 2020





IMPRESSUM

AuftraggeberIn

Gemeinde Schwerzenbach, Bahnhofstrasse 16, 8603 Schwerzenbach

vertreten durch:

Karl Rütsche, Leiter Bau und Liegenschaften

Auftragnehmerin

Planpartner AG, Obere Zäune 12, 8001 Zürich

Bearbeitung:

Lars Kundert, dipl. Architekt FH, MAS ETH in Raumplanung

Lukas Echsle, BSc FHO in Raumplanung

Titelbild

Links: Grafik aus «Mehrwertausgleich Umsetzung im Kanton Zürich» Baudirektion Kanton Zürich, Amt für Raumentwicklung, 2016

Rechts: Gesamtkarte REK 2019, (Planpartner AG, 28804_05A_190626_Plan_REK.pdf)



INHALT

1	EINLEITUNG	4
1.1	Ausgangslage	4
1.2	Worum geht es bei der Mehrwertabgabe	5
1.3	Übergeordnete Rahmenbedingungen	6
2	Umsetzung in der Bau- und Zonenordnung	8
2.1	Neue BZO-Bestimmungen	8
2.2	Freifläche	8
2.3	Höhe des Abgabesatzes	9
2.4	Städtebauliche Verträge	11
2.5	Erträge aus kommunalem Mehrwertausgleich	12
3	Planungsablauf Teilrevision	14

1 EINLEITUNG

1.1 Ausgangslage

Anlass Im März 2013 hat die Stimmbevölkerung die Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) angenommen. Im Kanton Zürich stimmten 71% der Vorlage zu. Das am 1. Mai 2014 in Kraft getretene revidierte Raumplanungsgesetz (RPG) verlangt von den Kantonen, dass sie erhebliche planungsrechtliche Vor- und Nachteile ausgleichen. Der Kanton Zürich erliess in der Folge das Mehrwertausgleichsgesetz (MAG), das am 28. Oktober 2019 vom Kantonsrat verabschiedet wurde. Das Gesetz (MAG) und die zugehörige Verordnung (MAV) treten am 1. Januar 2021 in Kraft.

Gemäss dem MAG erhalten die Gemeinden die Möglichkeit, eine kommunale Mehrwertabgabe von 0 % 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. Ziel der Teilrevision ist es, dass die Bestimmungen zur Erhebung der kommunalen Mehrwertabgabe möglichst rasch nach Inkrafttreten des MAG vorliegen.

Gesamtrevision Ortsplanung Die Gemeinde Schwerzenbach ist dabei, die Nutzungsplanung gesamthaft zu revidieren. Dafür wurde mit der Vertiefungsstudie vom April 2018 und dem Räumlichen Entwicklungskonzept (REK) vom Juli 2019 die Grundlage für die zukünftige Ortsplanung geschaffen. Die Gesamtrevision wird voraussichtlich in der zweiten Jahreshälfte 2021 öffentlich aufgelegt und ca. im April/Mai 2022 zur Abstimmung an die Gemeindeversammlung gebracht.

Räumliches Entwicklungskonzept Gemeinde Schwerzenbach (REK) Die Hauptstossrichtungen des REK lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Siedlungsentwicklung erfolgt nach Innen und mit hoher Qualität.
- Ein tragfähiges Freiraumgerüst schafft die Voraussetzung für den Siedlungsumbau.
- Die notwendige Modernisierung des Wohnungsbestandes fokussiert auf die Bereiche im Bahnkorridor und entlang des Chimlibachs.
- Mittels markanten Aufzonungen im Bahnkorridor wird eine bauliche Erneuerung begünstigt. Im Zuge dessen wird eine

qualitative Aufwertung (Visitenkarte) mit Schaffung zusätzlicher Aufenthaltsorte und Treffpunkte erzielt.

- Eine Umzonung im Zimikerriet bildet einen weiteren Schwerpunkt des Siedlungsumbaus.
- Die zusätzliche Nachfrage nach Mobilität soll grundsätzlich vom ÖV, Fuss- und Veloverkehr aufgenommen werden. Dafür sollen eine ÖV- Achse in der Riedstrasse gesichert und das Fuss- und Velonetz gestärkt werden. Zur Stärkung des Fuss- und Veloverkehrs gelangt das Prinzip „Stadt der kurzen Wege“ zur Anwendung.

Die Karte zeigt die Gesamtstrategie des Räumlichen Entwicklungskonzepts. Das REK und sämtliche weiteren Unterlagen zur Gesamtrevision sind auf der Webpage der Gemeinde Schwerzenbach verfügbar.

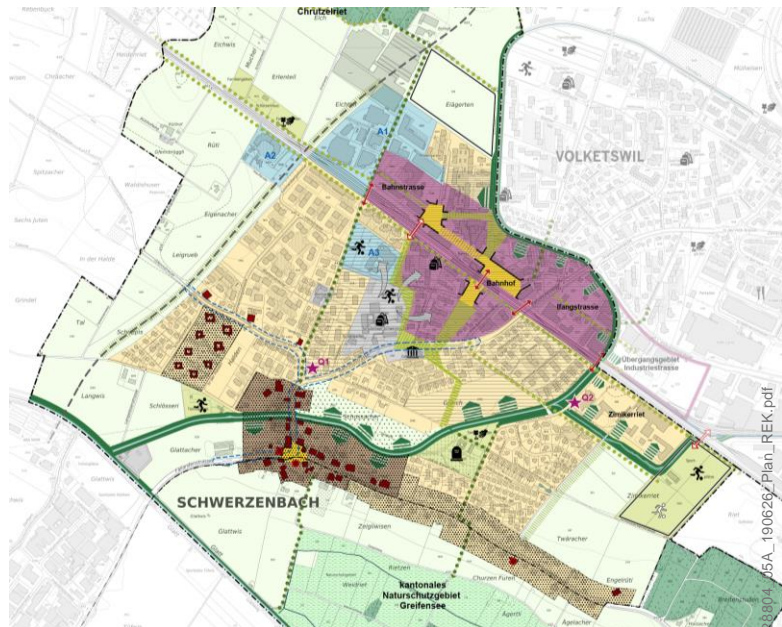
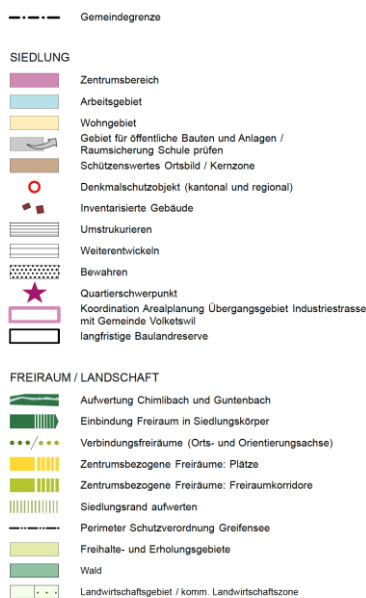


Abb. 1: Gesamtkarte REK, 4. Juli 2019

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.

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 meist von der öffentlichen Hand bezahlt werden. Mit der Mehrwertabgabe wird ein Teil des durch Ein-, Auf- oder Umzonung entstandenen Mehrwerts ausgeglichen. Die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer beteiligen sich so an den Kosten, die durch die Planungsmassnahmen für die öffentliche Hand entstehen.

1.3 Übergeordnete Rahmenbedingungen

Zweck des Mehrwertausgleichs	Auf der Basis der Mehrwertabgabe gilt es «die richtige Entwicklung am richtigen Ort» zu ermöglichen. Neben der Optimierung der Bauzonen mit dem kantonalen Mehrwertausgleich bei Einzonungen, soll mittels kommunalem Mehrwertausgleich bei Um- und Aufzonungen eine konsequente, d.h. rationellere Nutzung der vorhandenen Bauzonen gefördert werden.
Einzonungen kantonaler Mehrwertausgleich	Bei den Einzonungen von «Landwirtschaftsland» oder der Umzonung einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen wird durch den Kanton eine Mehrwertabgabe von 20% des Mehrwerts erhoben.
Auf- und Umzonungen kommunaler Mehrwertausgleich	<p>Gemäss dem MAG regeln die Gemeinden den Ausgleich von erheblichen planungsrechtlichen Vor- und Nachteilen, die durch Auf- und Umzonungen entstehen, in ihrer Bau- und Zonenordnung. Das MAG sieht folgende Eckpunkte vor:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Die Gemeinde legt eine Freifläche zwischen 1'200 m² bis 2'000 m² fest, die vom Mehrwertausgleich befreit ist. - Die Gemeinde kann die Erhebung der Abgabe von 0% bis höchstens 40% des um Fr. 100'000 gekürzten Mehrwerts vorsehen. - Kosten im Zusammenhang mit Planungsverfahren, die massgeblich zur Verbesserung der Siedlungsqualität beitragen, werden vom ausgleichspflichtigen Mehrwert abgezogen. - Beträgt der mutmassliche Mehrwert von Grundstücken, die gemäss Art. 19 Abs. 2 MAG (Freifläche) von der Mehrwertabgabe befreit wären, mehr als Fr. 250'000, wird der Mehrwert trotzdem bemessen. - Der Ausgleich kann mittels städtebaulicher Verträge geregelt werden und dabei von der aufgrund des Mehrwerts geschuldeten Abgabe abweichen. Durch städtebauliche Verträge können insbesondere Sachleistungen beschrieben und berücksichtigt werden.

- Die Gemeinde kann auch auf eine kommunale Mehrwertabgabe verzichten. Dies wäre in der Revision der BZO zu definieren.

Bemessung des Mehrwertausgleichs	Das kantonale Amt für Raumentwicklung (ARE) wird sowohl für die Bemessung des Mehrwertes als auch für die Berechnung der Abgabe ein Instrumentarium zur Verfügung stellen, um einen einheitlichen Vollzug des Mehrwertausgleichs im Kanton und den Gemeinden zu fördern. Es ist geplant, dass das Tool auf der Webpage des Kanton Zürichs anfangs 2021 zur Verfügung steht. Dennoch werden in Einzel- und Spezialfällen konventionelle Schätzungen durchzuführen sein.
Fälligkeit	Sofern ein Baugrundstück abgabepflichtig ist, wird die Mehrwertabgabe mit der Baufreigabe oder der Rechtskraft einer nachträglichen Baubewilligung fällig. Geringfügige bauliche Massnahmen lösen die Fälligkeit nicht aus.

2 UMSETZUNG IN DER BAU- UND ZONENORDNUNG

2.1 Neue BZO-Bestimmungen

Gegenstand Gegenstand der vorliegenden BZO-Teilrevision bilden neue Vorschriften in der Bau- und Zonenordnung, mit denen der kommunale Mehrwertausgleich eingeführt wird und welche die Erhebung einer Mehrwertabgabe erlauben, die Höhe der Freifläche und des Abgabesatzes bestimmen sowie die Zuwendung der Erträge aus dem Mehrwertausgleich in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds sicherstellen.

BZO-Änderung Die BZO soll wie folgt ergänzt werden¹:

Art. 40a

- ¹ Auf Planungsvorteilen, die durch Auf- oder Umzonungen entstehen, wird eine Mehrwertabgabe im Sinne von § 19 des Mehrwertausgleichsgesetzes (MAG) erhoben.
- ² Die Freifläche gemäss § 19 Abs. 2 MAG beträgt 1'200 m².
- ³ Die Mehrwertabgabe beträgt 40% des um Fr. 100'000 gekürzten Mehrwerts.

Art. 40b

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

2.2 Freifläche

Ausgangslage Das MAG schreibt den Gemeinden vor, eine Freifläche in der Bauordnung festzulegen. Die Höhe der Freifläche ist zwischen 1'200 m² und 2'000 m² anzusetzen. Grundstücke, die kleiner als die festgesetzte Freifläche sind, sind grundsätzlich vom Ausgleich ausgenommen. Es sei denn, der mutmassliche, bzw. der tatsächlich errechnete Mehrwert des Grundstücks beträgt mehr als Fr. 250'000. Wird der tatsächliche Mehrwert von Fr. 250'000 überschritten, ist trotzdem ein Mehrwertausgleich zu leisten.

Bemessung Freifläche Die Grösse der Grundstücke im Zentrumsbereich, nördlich und südlich des Bahnhofs, kommen zwischen 1'200 und 2'000 m² zu liegen. Die Beträge aus dem Mehrwertausgleich aus Um- und Aufzonungen sollen möglichst vor Ort eingesetzt werden. Somit

¹ Wortlaute gemäss Musterbestimmungen Amt für Raumentwicklung

kommen die Massnahmen zur Aufwertung des Freiraums dem Quartier zugute. Der Gemeinderat erachtet die Festlegung der Freifläche auf 1'200 m² als zielführend.

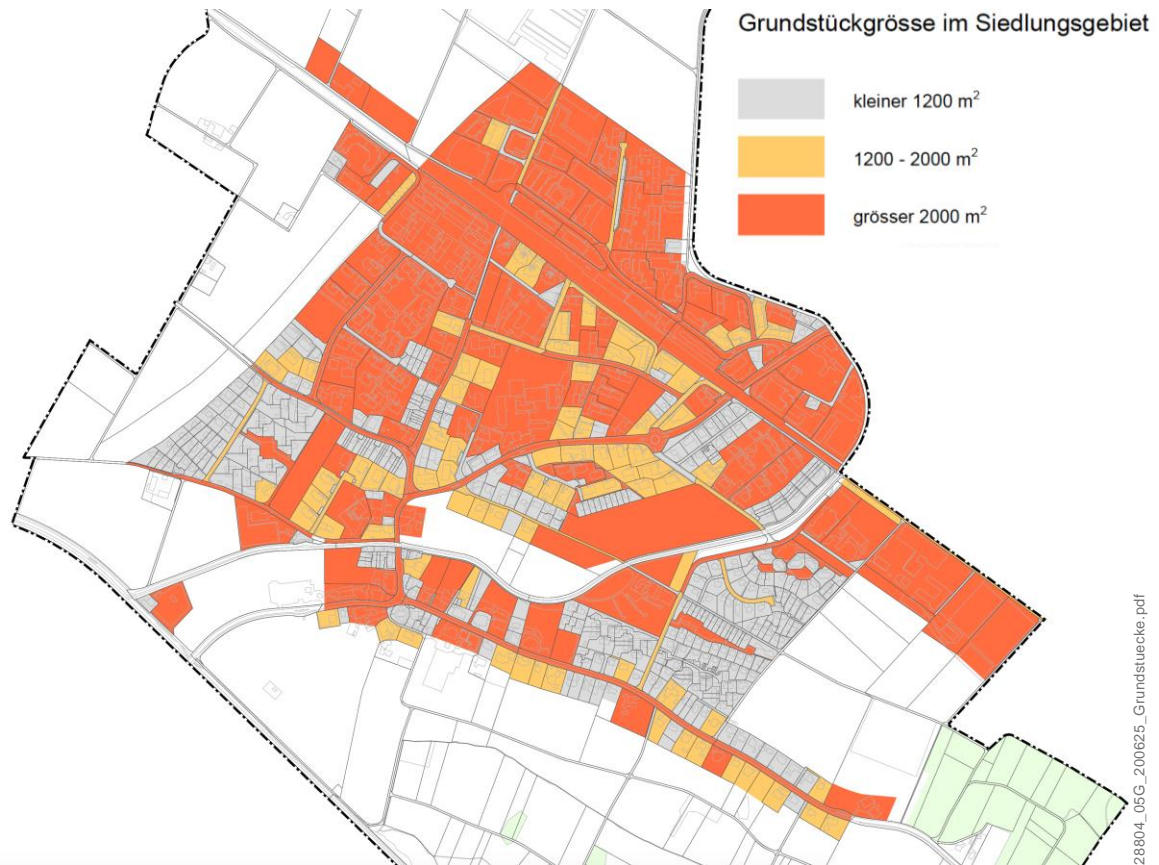


Abb. 2: Erhebung Grundstückgrössen (Planpartner AG, 25.06.2020)

2.3 Höhe des Abgabesatzes

Ausgangslage Gemäss MAG können Gemeinden eine Abgabe von höchstens 40 % des um Fr. 100'000 gekürzten Mehrwerts vorsehen.

Die Gemeinde verfolgt, insbesondere auf der Basis des regionalen Richtplans und des REKs, eine qualitätsvolle, soziale und umweltverträgliche Siedlungsentwicklung nach Innen.

Die geplante Innenentwicklung löst einen zusätzlichen Bedarf aus an neuen Parkanlagen und Plätzen, aufgewerteten Strassenräumen, zusätzlichen Bahnzugängen, neuen Infrastrukturen für die Mobilität sowie die Ver- und Entsorgung. Die Gemeinde wird vor zusätzliche Herausforderungen gestellt. Sie wird dabei

insbesondere bei der Landbeschaffung für zusätzliche Infrastrukturanlagen angesichts der hohen Grundstückspreise mit hohen Kosten konfrontiert werden.

Die Kosten dieser Siedlungsentwicklung nach Innen sollen nicht einseitig nur zu Lasten der öffentlichen Hand und somit der Steuerzahlenden gehen, sondern auch von den Grundeigentümerinnen und -eigentümern, die von den Planungsvorteilen profitieren, mitgetragen werden.

Bemessung Abgabesatz Für den kommunalen Mehrwertausgleich wählt die Gemeinde aufgrund der hohen Infrastruktur- und Planungskosten, welche durch die Innenentwicklung entstehen den gemäss MAG maximal möglichen Ausgleichssatz von 40%.

Potenzielle Erträge Zur schematischen, formelmässigen Bewertung von Grundstücken mit und ohne Planungsmassnahme werden Landpreismodelle erstellt. Diese sollen den Gemeinden ab 2021 zur Verfügung stehen. Wie hoch die gesamten Erträge sind, die in den Mehrwertausgleichsfonds fliessen werden, kann zum aktuellen Zeitpunkt nur überschlagsmässig abgeschätzt werden. Im Rahmen der in Erarbeitung stehenden Revisionsvorlage zur Bau- und Zonenordnung wurde aber aufgrund der geplanten Um- und Aufzonungen anhand von Modellrechnungen für einzelne Areale, eine Annahme zur Höhe der potentiellen Mehrwertabgabe getroffen.

Sie zeigt, dass bei einer tatsächlichen Umsetzung der vorgesehenen Planungsmassnahmen auf der Basis eines Mehrwertausgleichs von 40 % bei einer vollständigen Umsetzung Mehrwertabgaben in der Grössenordnung von rund 30 - 50 Millionen Franken anfallen könnten. Dabei bleiben 60% des Mehrwerts, rund 45 - 75 Millionen Franken, bei den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern.

Auf der anderen Seite stehen Ausgaben für Infrastruktur- und Planungsprojekt von approximativ 40 - 50 Millionen Franken, welche für die Umsetzung des gemäss REK angestrebten Siedlungsumbaus erforderlich werden.

Diese Werte sind allerdings mit grösseren Unsicherheiten behaftet. Bei kurz- bis mittelfristigen Marktveränderungen könnten sich diese um bis zu +/- 30 % verändern. Weiter gilt zu beachten, dass die Erträge aus der Mehrwertabgabe nicht sofort anfallen, sondern erst bei Veräusserung der Überbauung eines von einer Planungsmassnahme betroffenen Grundstücks. Gerade bei Aufzonungen von Gebieten mit heterogener Eigentümerstruktur kann es sehr lange dauern, bis die Erträge anfallen, da es

Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern überlassen ist, ob und wann sie ein Grundstück überbauen bzw. veräussern.

Bei der Handänderung von Grundstücken, bei denen eine Mehrwertabgabe verfügt wurde, werden sich die potenziellen Erträge aus der Grundstückgewinnsteuer für die Gemeinde Schwerzenbach reduzieren. Die Höhe dieser Reduktion kann aktuell nicht abgeschätzt werden. Die Reduktion dürfte jedoch geringer als die Einnahmen durch die Mehrwertabgabe sein, da die Mehrwertabgabe nicht direkt von der geschuldeten Grundstückgewinnsteuer, sondern als anrechenbare Aufwand vom Grundstücksgewinn abgezogen wird. Eine Mehrwertabgabe von z.B. Fr. 50'000.00 entspricht also nicht einer Reduktion der Grundstückgewinnsteuer um Fr. 50'000.00.

2.4 Städtebauliche Verträge

§ 19 Abs. 6 MAG in Verbindung mit § 21 MAG ermöglichen einen Mehrwertausgleich mittels städtebaulichem Vertrag. Damit hält der kantonale Gesetzgeber explizit die Zulässigkeit vertraglicher Lösungen fest.

Im Rahmen von sogenannt kooperativen Planungen werden in enger Zusammenarbeit zwischen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern und der Gemeinde städtebaulich und freiräumlich hochwertige Areale geschaffen. Kooperative Planungen ermöglichen zusammen mit den entsprechenden nutzungsplanerischen Instrumenten (BZO, Gestaltungspläne) einerseits für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer massgeschneiderte Lösungen, welche bei Bedarf von der Grundordnung abweichen können und andererseits eine nachhaltige Entwicklung, welche abgestimmt ist auf die Zielsetzungen der Gemeinde (u.a. REK).

Mit einem städtebaulichen Vertrag können nebst dem Ausgleich von planungsbedingten Mehrwerten noch weitere Themen wie z.B. Landabtausch, die Gewährung von Näherbaurechten oder die Berücksichtigung von sozialräumlichen Aspekten geregelt werden. Mit dem städtebaulichen Vertrag kann insbesondere auch geregelt werden, dass die Mehrwertabgabe direkt für Massnahmen auf dem entsprechenden Areal oder im direkten Umfeld eingesetzt wird. So entstehen also mittels städtebaulichen Verträgen gleichermaßen für die Grundeigentümerschaften und die Allgemeinheit/das Quartier Vorteile und insgesamt ein Gewinn für die Öffentlichkeit.

2.5 Erträge aus kommunalem Mehrwertausgleich

Verwendung des kommunalen Mehrwertausgleichs

Die Erträge aus dem kommunalen Mehrwertausgleich fliessen in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds. Die Fondsmittel werden für kommunale Planungsmassnahmen gemäss § 23 MAG und § 42 MAV verwendet, wie:

- die Gestaltung des öffentlichen Raums, insbesondere die Erstellung, Gestaltung und Ausstattung von Parks, Plätzen, Grünanlagen oder mit Bäumen bestockten Flächen, die sich für den Aufenthalt der Bevölkerung im Freien eignen oder das Wohnumfeld verbessern,
- Erholungseinrichtungen und andere öffentlich zugängliche Freiräume wie etwa Wege, Ufer von Gewässern, Rastplätze, Spielplätze und sanitärische Anlagen oder andere Formen der infrastrukturellen Ausstattung von Erholungsgebieten,
- die Verbesserung des Lokalklimas, der ökologischen Qualität und Durchlässigkeit des Siedlungsraums durch Baumpflanzungen, allgemeine Grünflächen, Dach- oder Fassadenbegrünung, Massnahmen zum Speichern und Verwenden von Regenwasser,
- die Verbesserung der Zugänglichkeit zu den Haltestellen des öffentlichen Verkehrs und zu öffentlichen Einrichtungen mit Rad- und Fusswegen²
- die Erstellung von zusätzlichen Bahnzugängen, neuen Infrastrukturen für die Mobilität sowie die Ver- und Entsorgung
- die Erstellung von sozialen Infrastrukturen, die nicht der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen, wie soziale Treffpunkte und ausserschulische Einrichtungen, beispielsweise Quartier-, Jugend- oder Seniorentreffpunkte und Kinderbetreuungseinrichtungen³
- die Verbesserung der Bau- und Planungskultur, wie Beteiligungsprozesse, Studienverfahren oder Wettbewerbe,

² Hinweis: Es kommen keine Massnahmen in Betracht, die bereits auf anderer Rechtsgrundlage finanziert werden. Dies gilt insbesondere auch bei den Massnahmen zur Verbesserung der Zugänglichkeit von Haltestellen des öffentlichen Verkehrs und von öffentlichen Einrichtungen. Es kommen keine Massnahmen in Betracht, die bereits aus dem Strassenfonds finanziert werden. Mögliche Massnahmen sind hier nur Rad- und Fusswege.

³ Hinweis: Nicht beitragsberechtigt sind Schulhäuser.

- die Planungskosten für die Überdeckung von Verkehrsinfrastrukturen.
- Rechtserwerbe, um gemeindeeigene Liegenschaften zu erwerben und halten. Möglich ist auch die Errichtung von Dienstbarkeiten zugunsten des Gemeinwesens.

Reglement zum kommunalen Mehrwertausgleich

Die Einzelheiten der Fondsverwaltung sind in einem kommunalen Fondsreglement zu regeln. Es regelt die Verwaltung und Verwendung der Fondsmittel sowie das Verfahren für die Ausrichtung von Beiträgen.⁴

Der Gemeinderat wird, ein kommunales Fondsreglement erarbeiten, welches der Gemeindeversammlung vom 18. Juni 2021 zur Genehmigung unterbreitet wird.

Das Vorliegen des Fondsreglements ist kein Genehmigungserfordernis für die vorliegende BZO-Teilrevision.

⁴ Hinweis: Der Kanton Zürich hat als Hilfestellung für die Gemeinden ein Musterreglement zum kommunalen Mehrwertausgleich erarbeitet.

3 PLANUNGSABLAUF TEILREVISION

Dieses Kapitel wird laufend nachgeführt und entsprechend ergänzt.

Verabschiedung	Der Gemeinderat hat die Teilrevision der Nutzungsplanung betreffend dem Mehrwertausgleich an der Sitzung vom 18. Januar 2021 zu Handen der öffentlichen Auflage und Mitwirkung verabschiedet.
Kantonale Vorprüfung	Die kantonale Vorprüfung läuft ab dem xx. Monat 2021.
Öffentliche Auflage	Die öffentliche Auflage läuft vom 29. Januar 2021 bis zum 30. März 2021 (60 Tage).
Vernehmlassung Nachbargemeinden	Parallel zur öffentlichen Auflage werden die nach- und nebengeordneten Planungsträger (Region und Nachbargemeinden) angehört.
Festsetzung Gemeindeversammlung	Die Teilrevision bedarf der Festsetzung durch die Gemeindeversammlung.
Weiteres Verfahren	Nachdem die Gemeindeversammlung die Teilrevision festgesetzt hat, wird die Rekursfrist für Stimmrechtsrügen (5 Tage) angesetzt. Ist die Frist ungenutzt verstrichen oder ein allfälliges Stimmrechtsrekursverfahren abgeschlossen, verfügt die kantonale Baudirektion die Genehmigung der Teilrevision. Anschliessend wird eine Rekursfrist angesetzt. Mit Bekanntmachung der Genehmigung durch die kantonale Baudirektion erlangt die Vorlage ihre Rechtskraft.

