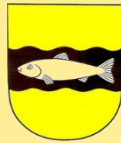


An aerial photograph of a town and a large lake. The town is built on a hillside, with a mix of residential houses and larger buildings. The lake is in the background, surrounded by green fields and distant mountains under a clear blue sky.

GEMEINDE



SCHWERZENBACH

Gemeindeversammlungen

Beleuchtender Bericht

Politische Gemeinde

**Teilrevision Bauordnung,
Kommunaler Mehrwertaus-
gleich**

Teilrevision Bauordnung

Kommunaler Mehrwertausgleich

Antrag

Der Gemeindeversammlung wird beantragt wie folgt zu beschliessen:

Die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung «Kommunaler Mehrwertausgleich», bestehend aus

- Vorschriften vom 14. Dezember 2020
- Erläuterungsbericht gemäss Art. 47 RPV vom 14. Dezember 2020

wird genehmigt.

Ausgangslage

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 MAG und die zugehörige Verordnung (MAV) sind am 1. Januar 2021 in Kraft getreten. Gemäss MAG sind die Zürcher Gemeinden verpflichtet, bis spätestens 1. März 2025 auf kommunaler Ebene eine entsprechende Regelung in ihre Bau- und Zonenordnungen (BZO) aufzunehmen. Dies bedeutet, dass jene Gemeinden, die per 1. Januar 2021 noch keine kommunale Regelung in ihrer BZO festgesetzt haben, keine Mehrwertabgabe erheben dürfen, bis sie ihre eigene BZO revidiert haben. Aufgrund dieser neuen gesetzlichen Vorgabe gilt es, die kommunale BZO zu ergänzen.

Vorgehen

Die Gemeinde Schwerzenbach wird die Nutzungsplanung gesamthaft 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.

Aufgrund der Dringlichkeit der Regelungen zum Mehrwertausgleich wird die erforderliche Änderung der BZO in einem eigenständigen Verfahren (Teilrevision) vorgezogen. Die vorliegende Teilrevision schafft lediglich die Grundlage für die Erhebung einer kommunalen Mehrwertabgabe. Die effektiven Um- oder Aufzonen, welche eine kommunale Mehrwertabgabe zur Folge haben, werden erst mit der Gesamtrevision der BZO vorgenommen.

Zweck der Mehrwertabgabe

Planungsmassnahmen wie Ein-, Auf- oder Umzonen können für Grundstückseigentümer erhebliche Mehrwerte bewirken. Die so ausgelösten Mehrwerte bzw. Planungsvorteile entstehen einzig aufgrund von staatlichem Handeln. Gleichzeitig ziehen die Planungsmassnahmen in der Regel Kosten für die 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 Grundeigentümer*innen beteiligen sich so an den Kosten, die durch die Planungsmassnahmen für die öffentliche Hand entstehen.

Im MAG sind zwei Arten der Mehrwertabgabe vorgesehen; die kantonale und die kommunale Mehrwertabgabe.

Kantonale Mehrwertabgabe

Bei der Einzonung von Nicht-Bauland (z.B. Landwirtschaftsland) oder der Umzonung einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen in eine Bauzone wird durch den Kanton eine Mehrwertabgabe von 20 % des Mehrwerts erhoben. Diese kantonale Abgabe gilt unabhängig davon, ob die Gemeinde eine kommunale Abgabe einführt. Keine kantonalen Abgaben fallen bei Auf- oder anderen Umzonen an.

Kommunale Mehrwertabgabe

Gemäss dem MAG regeln die Gemeinden den Ausgleich von erheblichen planungsrechtlichen Vor- und Nachteilen in ihrer Bau- und Zonenordnung. Das MAG sieht folgende Eckpunkte vor:

- Die Gemeinde legt eine Freifläche zwischen 1200 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. 100'000.00 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 von der Mehrwertabgabe befreit wären mehr als Fr. 250'000.00, wird der Mehrwert trotzdem bemessen.
- Der Ausgleich kann mittels städtebaulicher Verträge geregelt werden und dabei von der aufgrund des Mehrwerts geschuldeten Abgabe abweichen.
- Die Gemeinde kann auch auf eine kommunale Mehrwertabgabe verzichten.

Freifläche und Abgabesatz

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. 250'000.00. Der Gemeinderat erachtet die Festlegung der Freifläche auf 1'200 m² als zielführend.

Gemäss MAG können Gemeinden eine Abgabe von höchstens 40 % des um Fr. 100'000.00 gekürzten Mehrwerts vorsehen. Die geplante Innenentwicklung löst einen zusätzlichen Bedarf für die Gestaltung von öffentlichen Räumen, insbesondere die Erstellung, Gestaltung und Ausstattung von Parks, Plätzen und neuen Parkanlagen nach sich. Zusätzlich werden Erholungseinrichtungen und andere öffentlich zugängliche Freiräume wie etwa Wege, Ufer von Gewässern, Rast- und Spielplätze erforderlich werden. Die Gemeinde wird dabei insbesondere bei der Landbeschaffung für zusätzliche Infrastrukturanlagen angesichts der hohen Grundstückspreise mit hohen Kosten konfrontiert werden. Auch die Erstellung von sozialen Infrastrukturen (wie Quartiertreffpunkte oder ausser-schulische Einrichtungen), die nicht der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen, sind beitragsberechtigt. Die Kosten dieser Siedlungsentwicklung nach Innen sollen nicht einseitig nur zu Lasten der öffentlichen Hand und somit der Steuerzah-

lenden gehen, sondern auch von den Grundeigentümer*innen, die von den Planungsvorteilen profitieren, mitgetragen werden. 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 %.

Mehrwertabgabe aus Sicht der Grundstückgewinnsteuer

Die Politischen Gemeinden erheben im Kanton Zürich die Grundstückgewinnsteuer. Diese fällt jedoch nur bei einem Verkauf an, während der Mehrwert zum Zeitpunkt der Um-, Auf- oder Neueinzonung entsteht und die Mehrwertabgabe bei einer Überbauung des Grundstücks fällig wird. Der Grundstückgewinn ist die Differenz zwischen Erlös und Anlagekosten und nicht gleichbedeutend mit dem Mehrwert infolge einer Planungsmassnahme.

Durch wertvermehrnde und anrechenbare Aufwendungen in der massgebenden Besitzesdauer reduziert sich der Grundstückgewinn. In der Regel sind bei Handänderungen von unbebautem Bauland nur geringe wertvermehrnde oder anrechenbare Aufwendungen abzugsfähig, weshalb sich der Gewinn mehrheitlich aus der Differenz zwischen Erlös und Erwerbspreis ergibt.

Die zukünftig anfallenden Mehrwertabgaben können bei der Bemessung allfälliger Grundstückgewinnsteuern als Teil der Aufwendungen vom Grundstückgewinn abgezogen werden. Erste Grobschätzungen des Steueramtes der Stadt Zürich resp. des Kantons Zürich betreffend diesen Ertragsausfall zeigen, dass sich die jährlichen Einnahmen der Gemeinden aus der Grundstückgewinnsteuer bei einem Mehrwertausgleich von zum Beispiel 20 % um durchschnittlich zirka 2 % verringern. Die geleistete Mehrwertabgabe kann bei der Grundstücksgewinnsteuer als anrechenbare Aufwendung geltend gemacht werden. Dadurch wird der Ertrag aus der Grundstücksgewinnsteuer reduziert. Die steuerlichen Mindereinnahmen sind jedoch deutlich geringer als die Erträge aus der Mehrwertabgabe.

Erträge aus kommunalem Mehrwertausgleich

Die Erträge aus dem Kommunalen Mehrwertausgleich fliessen in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds. Die Fondsmittel werden für kommunale Planungsmassnahmen gemäss § 23 MAG und § 42 MAG verwendet. Die Einzelheiten der Fondsverwaltung werden in einem entsprechenden kommunalen Fondsreglement geregelt, welches ebenfalls der Gemeindeversammlung vom 18. Juni 2021 zur Beschlussfassung unterbreitet wird.

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 durch die Planpartner AG, Zürich, eine Annahme zur Höhe der potentiellen Mehrwertabgabe getroffen. Sie zeigt, dass bei einer tatsächlichen Umsetzung der Planungsmassnahmen auf der Basis eines Mehrwertausgleichs von 40 % bei einer vollständigen Umsetzung Mehrwertabgaben in der Grössenordnung von rund 30 bis 50 Millionen Franken anfallen könnten.

Eine überschlagsmässige Berechnung der damit zu finanzierenden Projekte beziffert einen Aufwand von 40 bis 50 Millionen Franken für die nächsten 20 Jahre.

Neue Vorschriften in der Bau- und Zonenordnung

Als Grundlage für die Einführung des kommunalen Mehrwertausgleichs sollen in der Bau- und Zonenordnung folgende neue Vorschriften aufgenommen werden:

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. 100'000.00 gekürzten Mehrwerts.

Art. 40b

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

Verfahrensablauf / Öffentliche Auflage

Mit Beschluss Nr. 134 vom 23. Juni 2020 hat der Gemeinderat von der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung «Kommunaler Mehrwertausgleich» zustimmend Kenntnis genommen und verabschiedete die Unterlagen zu Händen der Anhörung und öffentlichen Auflage gemäss § 7 PBG und der Vorprüfung durch den Kanton.

Die öffentliche Auflage fand vom 29. Januar bis 30. März 2021 statt. Es sind dem Gemeinderat zwei Einwendungen eingereicht worden. Gleichzeitig sind die Zürcher Planungsgruppe Glattal und die Nachbargemeinden angehört worden. Dabei wurden keine Einwendungen vorgebracht.

Der Entwurf dieser Revisionsvorlage wurde der Baudirektion des Kanton Zürich zur Vorprüfung eingereicht. Das zuständige Amt für Raumentwicklung (ARE) hat mit ihrem Vorprüfungsbericht vom 15. März 2021 zustimmend Stellung genommen.

Nicht berücksichtigte Einwendungen

Beide dem Gemeinderat eingereichten Einwendungen kritisieren im Wesentlichen die vorgeschlagene Höhe der Abgabe von 40 % und fordern eine tiefere Abgabe von 20 % respektive 25 %. Die detaillierte Stellungnahme zu den beiden Einwendungen kann dem separaten Bericht über die nicht berücksichtigten Einwendungen entnommen werden.

Empfehlung

Der Gemeinderat und die Rechnungsprüfungskommission empfehlen, die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung «Kommunaler Mehrwertausgleich», bestehend aus

- Vorschriften vom 14. Dezember 2020
- Erläuterungsbericht gemäss Art. 47 RPV vom 14. Dezember 2020

zu genehmigen.

Schwerzenbach, im Mai 2021

GEMEINDERAT SCHWERZENBACH