

Bau- und Zonenordnung: Teilrevision Kommunaler Mehrwertausgleich

Erläuternder Bericht nach Art. 47 RPV

24. Januar 2022



Stadt Dübendorf

Stadtplanung

Stadthaus

Usterstrasse 2

8600 Dübendorf

Projektteam EBP

Valentina Grazioli

Jonas Hunziker

EBP Schweiz AG

Mühlebachstrasse 11

8032 Zürich

Schweiz

Telefon +41 44 395 16 16

info@ebp.ch

www.ebp.ch

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage	4
1.1	Anlass der Teilrevision	4
1.2	Worum geht es bei der Mehrwertabgabe?	4
1.3	Planungsgegenstand	5
1.4	Ziele der Teilrevision	5
1.5	Planungsprozess	6
1.6	Inhalt und Aufbau des erläuternden Berichts	6
2.	Anforderungen an die Teilrevision	6
2.1	Raumplanungsgesetz	6
2.2	Mehrwertausgleichsgesetz	7
2.3	Mehrwertausgleichsverordnung	9
3.	Die Anpassungen der Bau- und Zonenordnung	10
3.1	Erhebung einer Mehrwertabgabe	10
3.2	Erträge	11
4.	Auswirkungen der Teilrevision	12
4.1	Höhe der Mehrwertabgabe	12
4.2	Auswirkungen für Grundeigentümer	13
4.3	Auswirkungen für die Stadt	15
4.3.1	Grundlage für Erhebung des Mehrwertausgleichs und Einrichtung des Mehrwertausgleichsfonds	15
4.3.2	Potenzielle Erträge	16
4.3.3	Potenzielle Kosten und Mindereinnahmen	16
4.4	Auswirkungen auf den Immobilienmarkt	18
5.	Dokumentation der Mitwirkung	19
5.1	Öffentliche Auflage und Anhörung	19
5.2	Kantonale Vorprüfung	20

1. Ausgangslage

1.1 Anlass der Teilrevision

Mit dem revidierten Raumplanungsgesetz (RPG) von 2014 wird den Kantonen vorgeschrieben, den Ausgleich von Planungsvor- und Nachteilen zu regeln. Mit dem kantonalen Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) und der Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) wird diese Vorgabe aus dem RPG im Kanton Zürich umgesetzt. Beide Vorlagen – Gesetz und Verordnung – sind anfangs 2021 in Kraft getreten.

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.

Kommunaler Mehrwertausgleich auf Um- und Aufzonungen

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

Gesetzliche Grundlage ab 2021 nötig

Mit der vorliegenden Teilrevision der BZO wird diese Grundlage geschaffen. Ziel der Teilrevision ist es, dass die Bestimmungen zur Erhebung der kommunalen Mehrwertabgabe vorliegen. Diese Bestimmungen sollen vor der laufenden Gesamtrevision erlassen werden. Damit wird die Grundlage geschaffen, um die Mehrwertabgabe für die im Rahmen der Gesamtrevision geplanten Auf- und Umzonungen zu erheben.

Teilrevision als Grundlage zur Erhebung der kommunalen Mehrwertabgabe

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 Planungs-massnahme 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 Planungs-massnahmen 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 Planungs-massnahmen für die öffentliche Hand entstehen. Für die Verwendung der

Beteiligung der Grundeigentümer an den Kosten

Erlöse aus der Mehrwertabgabe werden zweckgebundene Fonds eingerichtet.

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 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 Mehrwertabgabe muss gemäss § 19 Abs. 1 MAG in der BZO erfolgen. Die vorliegende Teilrevision umfasst die Bestimmungen zum Abgabesatz, zur Freifläche, unterhalb der Grundstücke von der Mehrwertabgabe befreit sind, sowie Bestimmungen zur Einrichtung des kommunalen Mehrwertausgleichsfonds (vgl. Kapitel 3). Die Teilrevision beinhaltet nur neue Bestimmungen. Bestehende Bestimmungen der rechtskräftigen BZO von Dübendorf werden nicht angepasst. Am Zonenplan sowie an den Ergänzungsplänen werden keine Anpassungen vorgenommen.

Regelung Mehrwertabgabe in BZO

Der erläuternde Bericht ist zwingender Bestandteil der BZO-Revision und richtet sich nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung (RPV). Der Bericht enthält ergänzende Informationen zu den Inhalten und dem Prozess der Teilrevision und dokumentiert die vorgenommenen Anpassungen.

Erläuternder Bericht

Neben den Anpassungen an der BZO muss ein Fondsreglement ausgearbeitet werden, in dem die Einzelheiten der Fondsverwaltung festgelegt werden. Diese Regelungen sind nicht Bestandteil der vorliegenden Teilrevision der BZO, werden aber parallel erarbeitet. Zuständig für den Erlass des Fondsreglements ist der Gemeinderat.

Weitere Anpassungen

1.4 Ziele der Teilrevision

Das Ziel der Teilrevision der BZO ist es, die gesetzliche Grundlage zu schaffen, um die Mehrwertabgabe in der Stadt Dübendorf 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 und die MAV traten am 1. Januar 2021 gemeinsam in Kraft.

MAG und MAV als Grundlage

Damit in der BZO von Dübendorf eine Grundlage zur Erhebung der Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen vorliegt, wird vorgängig zur laufenden Gesamtrevision eine Teilrevision der BZO durchgeführt, die nur die Mehrwertabgabe betrifft. Die Erarbeitung des Entwurfs der Teilrevision erfolgte zwischen Mai und Juni 2020. Der Stadtrat verabschiedete den Teilrevisionsentwurf am 9. Juli 2020 für die öffentliche Auflage und zur Vorprüfung durch den Kanton. Die öffentliche Auflage und die kantonale Vorprüfung fanden vom 17. Juli bis 17. September 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 in Kapitel 5 des vorliegenden Berichts dokumentiert.

Erarbeitungsprozess

Nach der Überarbeitung wird die Teilrevision dem Gemeinderat überreicht. Vorgesehen ist, dass der Gemeinderat die Teilrevision im dritten Quartal 2022 erlässt. Vorbehältlich des fakultativen Referendums tritt die Teilrevision ca. im vierten Quartal 2022 in Kraft. Anschliessend werden im Rahmen der Gesamtrevision die Bestimmungen zum Mehrwertausgleich in die neue BZO integriert.

Erlass durch Gemeinderat

1.6 Inhalt und Aufbau des erläuternden Berichts

Der vorliegende erläuternde Bericht ist folgendermassen aufgebaut: Kapitel 2 fasst die übergeordneten Anforderungen an den kommunalen Mehrwertausgleich zusammen. Die neuen Bestimmungen in der BZO werden anschliessend in Kapitel 3 dokumentiert. Deren Auswirkungen hält das darauffolgende Kapitel 4 fest. In Kapitel 5 werden die im Rahmen der öffentlichen Auflage, Anhörung und kantonalen Vorprüfung eingegangenen Einwendungen dokumentiert.

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 und schreiben vor, dass mindestens eine Mehrwertabgabe bei Einzonungen erhoben werden muss.

Vorgaben des RPG

2.2 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 MAG sieht demnach zwei Arten der Mehrwertabgabe vor: die kantonale und die kommunale Mehrwertabgabe.

Kantonales Mehrwertausgleichsgesetz

Die kantonale Mehrwertabgabe wird nur auf Einzonungen und Umzonungen von Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen erhoben. Der Abgabesatz – also der Anteil des Grundstücksmehrwerts, der abgeschöpft wird – beträgt 20 %. Von der Abgabe befreit, sind Mehrwerte unter Fr. 30'000. Der Erlös, der durch die Mehrwertabgabe entsteht, wird einem kantonalen Mehrwertausgleichsfonds zugewiesen. Die Mittel im kantonalen Fonds können z. B. für Entschädigungen für Auszonungen verwendet werden. Über die Verwendung der Mittel entscheidet der Kanton nach Massgabe der gesetzlichen Vorgaben. Die kantonale Abgabe auf Einzonungen gilt unabhängig davon, ob die Stadt Dübendorf eine kommunale Abgabe einführt.

Kantonale Abgabe

Die kommunale Mehrwertabgabe kann auf Aufzonungen und Umzonungen, die 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). Es steht den Städten und Gemeinden frei, auf die Einführung einer kommunalen Mehrwertabgabe zu verzichten. Der Erlös, der für die Städte und Gemeinden durch die Mehrwertabgabe entsteht, wird einem kommunalen Mehrwertausgleichsfonds zugewiesen. Die Mittel im kommunalen Fonds können für kommunale Planungsmassnahmen gemäss Art. 3 Abs. 3 RPG verwendet werden. Über die Verwendung der Mittel entscheidet die Stadt nach Massgabe der gesetzlichen Vorgaben und der Bestimmungen des zu erarbeitenden Fondsreglements.

Kommunale Abgabe

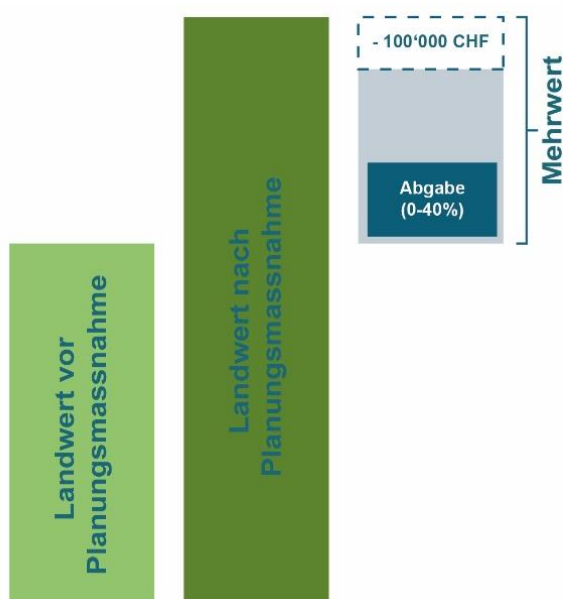


Abbildung 2 Prinzip der kommunalen Mehrwertabgabe im Kanton Zürich (Eigene Abbildung)

Sofern die Städte und 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 2000 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.

Mehrwerte grösser als Fr. 250'000 sind abgabepflichtig

Gemäss § 19 Abs. 5 MAG können Kosten im Zusammenhang mit Planungsverfahren, die massgeblich zur Verbesserung der Siedlungsqualität beitragen, vom ausgleichspflichtigen Mehrwert abgezogen werden.

Abzug Kosten für Verbesserung Siedlungsqualität

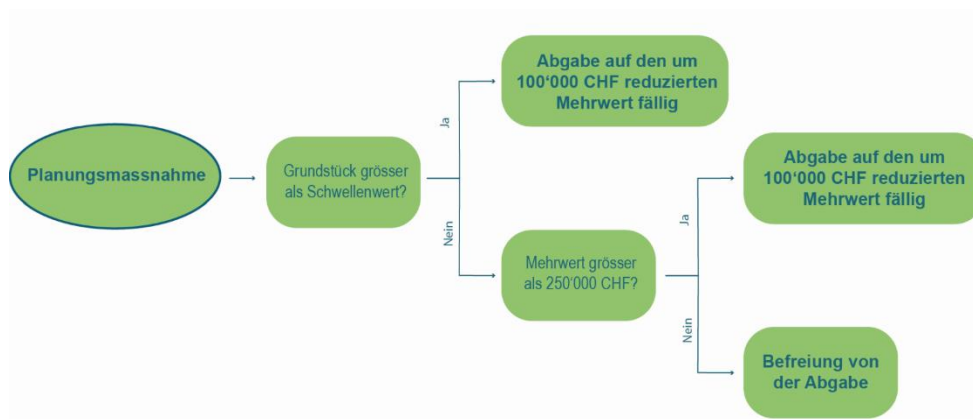


Abbildung 3 Funktionsweise des Schwellenwerts und der Mehrwertgrenze von Fr. 250'000 (Eigene Abbildung)

Neben der Erhebung einer Mehrwertabgabe mit dem ordentlichen Abgabesatz besteht gemäss MAG weiterhin die Möglichkeit, dass Städte und 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 Vertragsparteien 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

Die MAV 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.

Inhalte der Verordnung

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 (vgl. § 23 MAG). 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 gemäss § 42 MAV zum Beispiel Massnahmen für die Gestaltung des öffentlichen Raums (Erstellung, ökologisch hochwertige 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 soziale Infrastrukturen (z. B. soziale Treffpunkte oder ausserschulische Einrichtungen) finanziert werden. Die Mittel aus dem kommunalen Fonds können ebenfalls für die Verbesserung des Lokalklimas, der ökologischen Qualität und Durchlässigkeit des Siedlungsraums und der Bau- und Planungskultur, sowie für die Planung von Überdeckungen von Verkehrsinfrastrukturen verwendet werden. Die Einzelheiten zur Mittelverwendung sind in den kommunalen Fondsreglementen zu regeln. Die Städte und Gemeinden können dabei die möglichen Verwendungszwecke gemäss § 42 MAV einschränken oder zusätzliche Verwendungszwecke definieren, solange diese den Vorgaben von Art. 3 Abs. 3 RPG entsprechen.

Verwendung der Abgabe

3. Die Anpassungen der Bau- und Zonenordnung

3.1 Erhebung einer Mehrwertabgabe

Die bestehenden Vorschriften gemäss Kapitel 1-4 der BZO von Dübendorf werden im Rahmen der Teilrevision zum Mehrwertausgleich nicht angepasst. Die Bestimmungen zum Mehrwertausgleich werden in einem neuen Kapitel 5 in die BZO integriert. Entsprechend wird die Nummerierung des bestehenden Kapitels 5 sowie die Artikelnummerierung angepasst.

Nummerierung

Im neuen Artikel 40 wird festgehalten, dass auf Grundlage von § 19 MAG eine Mehrwertabgabe erhoben wird. Die Abgabe beträgt 40 % des um Fr. 100'000 gekürzten Mehrwerts. Die Kürzung um Fr. 100'000 ist durch das MAG vorgegeben und kann nicht verändert werden.

Abgabesatz

Die Freifläche gemäss § 19 Abs. 2 MAG wird auf 1'200 m² festgesetzt. Es handelt sich dabei um das Minimum, das die Städte und Gemeinden gemäss MAG festlegen können. Sofern ein Grundstück kleiner als 1'200 m² ist und der durch die Um- oder Aufzonung ausgelöste Mehrwert (vor Abzug von Fr. 100'000) kleiner als Fr. 250'000 ist, wird keine Mehrwertabgabe erhoben.

Freifläche 1'200 m²

Es gilt für alle Gemeindegebiete und Planungsmassnahmen dieselbe Freifläche. Ebenso ist der Abgabesatz auf allen Grundstücken, auf denen eine Mehrwertabgabe erhoben wird, gleich. Eine einzelfall- oder gebietsweise Festlegung des Abgabesatzes oder der Freifläche ist nicht zulässig.

Universelle Freifläche und Abgabesatz

Nach wie vor besteht gemäss MAG die Möglichkeit, dass die Städte und Gemeinden die Mehrwertabgabe im Rahmen von städtebaulichen Verträgen regeln. Eine Bestimmung dazu in der BZO ist nicht nötig. Die Stadt Dübendorf will auch in Zukunft städtebauliche Verträge mit Investoren sowie mit Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern aushandeln, wenn dies sinnvoll ist. Das kann vor allem bei grösseren und komplexeren Arealentwicklungen, wo Gestaltungspläne ausgearbeitet werden, der Fall sein. Städtebauliche Verträge ermöglichen, dass die spezifischen Aspekte einer Arealentwicklung (Erstellung der Erschliessung, Landabtretungen, Dienstbarkeiten, etc.) berücksichtigt werden können. Dort wo solche Aspekte geregelt werden müssen, strebt die Stadt grundsätzlich an, dass weiterhin städtebauliche Verträge ausgehandelt werden. Bei gebietsweisen Auf- oder Umzonungen ist es dagegen nicht sinnvoll, mit sämtlichen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern einzeln Verträge auszuhandeln, weshalb in diesen Fällen in der Regel eine ordentliche Abgabe erhoben werden soll.

Städtebauliche Verträge

Grundsätzlich gilt bei städtebaulichen Verträgen der gleiche Abgabesatz wie bei der ordentlichen Abgabe. § 19 Abs. 6 MAG hält aber fest, dass der Ausgleich von der aufgrund des Mehrwerts geschuldeten Abgabe abweichen kann. Bedingung dafür ist die Einigung zwischen den Vertragsparteien. Falls keine Einigung erzielt werden kann, so wird das ordentliche Bemessungsverfahren durchgeführt (§ 30 MAV). Ebenso können andere Vereinbarungen zur Kostenteilung der Mehrwertschätzung getroffen werden.

Abweichende Abgabesätze bei städtebaulichen Verträgen möglich

3.2 Erträge

Die Erträge aus den Mehrwertabgaben fliessen in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds und werden nach Massgabe des Fondsreglements verwendet. Artikel 41 der BZO schafft die Grundlage zur Einrichtung des Fonds. Die Verwendung der Mittel richtet sich nach Art. 3 Abs. 3 RPG bzw. nach § 42 MAV. Die Verwendung der Mittel wird im Fondsreglement präzisiert. Sie muss innerhalb des gesetzlich vorgegebenen Rahmens liegen.

Erträge

Das Fondsreglement wird in einem separaten Verfahren parallel zur Ausarbeitung der Teilrevision der BZO erarbeitet. Neben der Mittelverwendung werden im Fondsreglement die Einzelheiten zur Fondsverwaltung präzisiert, u.a.:

Erarbeitung Fondsreglement in separatem Verfahren

- Zuständigkeiten und Details des Mehrwertabgabeverfahrens
- Zuständigkeit für Entnahmen aus dem Fonds
- Verwaltung des Fonds

Der Gemeinderat ist zuständig für den Erlass des Fondsreglements (unter Vorbehalt des fakultativen Referendums).

4. Auswirkungen der Teilrevision

4.1 Höhe der Mehrwertabgabe

Die Höhe des Mehrwerts – also die Differenz des Landwerts 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.

Höhe des Mehrwerts abhängig von vielen Faktoren

Das nachfolgende fiktive Beispiel einer Aufzonung zeigt auf, wie sich die Nutzungsmöglichkeit eines Grundstücks erhöht, welche potenziellen Auswirkungen das auf den Landwert hat und wie sich daraus die Mehrwertabgabe errechnet.

Rechenbeispiele Aufzonung

	vor Aufzonung	nach Aufzonung
Zone	X	Y
Grundstücksfläche	1'200 m ²	1'200 m ²
Erhöhung der vermietbaren Nutzfläche		+ 18 %
Grundstückswert pro Quadratmeter	Ca. Fr. 2'000	Ca. Fr. 2'800
Mehrwert pro Quadratmeter		Fr. 800
Mehrwert total		Fr. 960'000
Mehrwertabgabe bei Abgabesatz 40 % (40 % des um Fr. 100'000 reduzierten Mehrwerts)		Fr. 344'000

Tabelle 1 Fiktives Berechnungsbeispiel einer Aufzonung

Der Mehrwert von Grundstücken wird in einfachen Fällen gestützt auf ein Landpreismodell ermittelt (vgl. § 9 MAV). Dieses Landpreismodell ist Teil einer Web-Applikation, die durch den Kanton Zürich entwickelt und den Städten und Gemeinden zur Verfügung gestellt wird. Die Applikation ist so konzipiert, 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 berechnet die Applikation den erwarteten Mehrwert und zeigt diesen an. Die Schätzungen der Mehrwerte, die im Rahmen der Gesamtrevision der Nutzungsplanung der Stadt Dübendorf vorgenommen werden, basieren auf der kantonalen Web-Applikation.

Schätzung mit Landpreismodell

In komplexen Fällen wie beispielsweise Auf- und Umzonungen im Rahmen von Gestaltungsplänen sind in Zukunft individuelle Schätzungen nach anerkannten Bewertungsmethoden vorzunehmen (vgl. §§ 12 und 13 MAV).

Komplexe Fälle mit individueller Schätzung

4.2 Auswirkungen für Grundeigentümer

Mit der vorliegenden Teilrevision werden keine Auf- oder Umzonungen vorgenommen. Entsprechend hat die vorliegende Teilrevision für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer keine direkten Auswirkungen. Die Teilrevision bewirkt aber, dass für alle künftigen Auf- und Umzonungen grundsätzlich eine Mehrwertabgabe erhoben wird. Das trifft sowohl für Um- und Aufzonungen zu, die mit der laufenden Gesamtrevision der Nutzungsplanung vorgenommen werden, aber auch für solche, die im Rahmen eines Gestaltungsplans erfolgen.

Keine direkten Auswirkungen für Grundeigentümer

Wird ein Grundstück künftig auf- oder umgezont, müssen die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer eine Mehrwertabgabe von 40 % auf den um Fr. 100'000 gekürzten Mehrwert entrichten. Voraussetzung dafür ist, dass das Grundstück grösser als 1'200 m² ist oder der durch die Auf- oder Umzonung entstandene Mehrwert grösser als Fr. 250'000 ist (vgl. Kapitel 2.2 und 3.1).

Mehrwertabgabe bei allen künftigen Auf- und Umzonungen

Anhand der Abbildung 4 kann abgeleitet werden, dass sich auf Grundstücken, die kleiner als 1'200 m² sind, vorwiegend Einfamilienhäuser befinden. Mit der minimalen Grundstücksgrösse von 1'200 m² werden Einfamilienhausgrundstücke also grundsätzlich von der Mehrwertabgabe befreit. Die Schätzungen gemäss Kapitel 4.1 deuten allerdings darauf hin, dass in Dübendorf bei einer Aufzonung eines Grundstücks von 1'200 m² um ein Geschoss ein Mehrwert von mehr als Fr. 250'000 erreicht werden kann. In diesem Fall müsste also auch für ein Einfamilienhausgrundstück eine Mehrwertabgabe entrichtet werden.

Mehrwert kann Fr. 250'000 auch bei Grundstücken unter 1'200 m² übersteigen

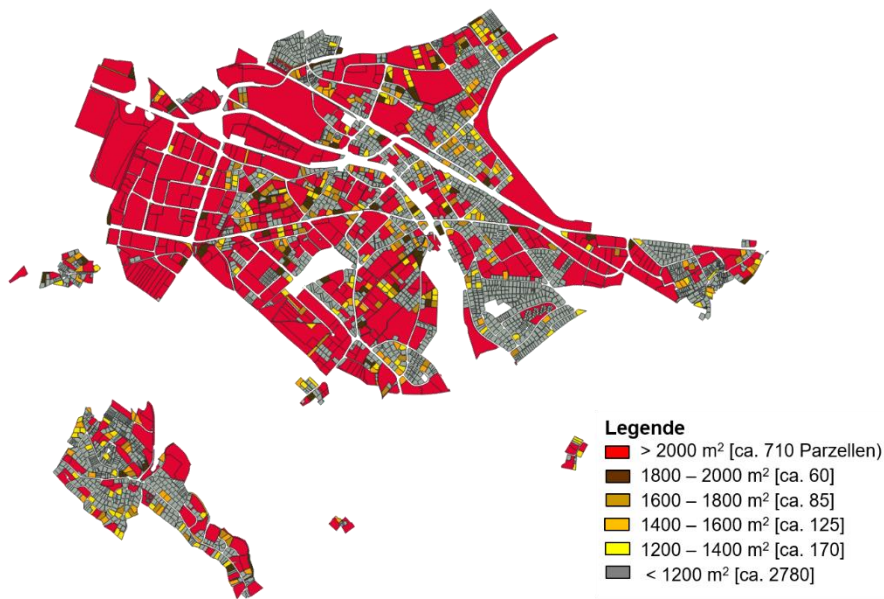


Abbildung 4: GIS-Analyse der Grundstücksflächen (Klassen nach Grundstücksgrösse, Einteilung in 200 m²-Klassen) (Quelle: Stadt Dübendorf)

Sind im Rahmen eines Planungsverfahrens für die Grundeigentümerinnen oder Grundeigentümer Kosten entstanden, welche massgeblich zur Verbesserung der Siedlungsqualität beitragen, können diese gemäss § 19 Abs. 5 vom ausgleichspflichtigen Mehrwert abgezogen werden. Die abzugsfähigen Kosten umfassen z. B. Kosten für Studienaufträge, Wettbewerbs- oder Beteiligungsverfahren.

Abzug von Kosten, zur Verbesserung der Siedlungsqualität

Die Mehrwerte von zukünftigen Auf- und Umzonungen werden im Verlauf des jeweiligen Planungsverfahrens (z.B. BZO-Revision) mithilfe des Landpreismodells und der vorgesehenen Applikation geschätzt (vgl. Kapitel 4.1). Die definitiven Mehrwerte für die einzelnen Grundstücke werden allerdings erst nach dem Erlass der Planungsmassnahme ermittelt. Die Mehrwertbemessung wird den betroffenen Grundeigentümern und Grundeigentümerinnen während der Auflage des Genehmigungsentscheids des Kantons bekanntgegeben. Mit der Auflage ist den betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern auch das rechtliche Gehör zu gewähren. Sobald die Planungsmassnahme in Kraft tritt, wird die Mehrwertabgabe pro Grundstück verfügt und im Grundbuch angemerkt. Die Mehrwertabgabe muss allerdings erst dann entrichtet werden, wenn das Grundstück überbaut wird.

Fälligkeit der Mehrwertabgabe erst bei Überbauung des Grundstücks

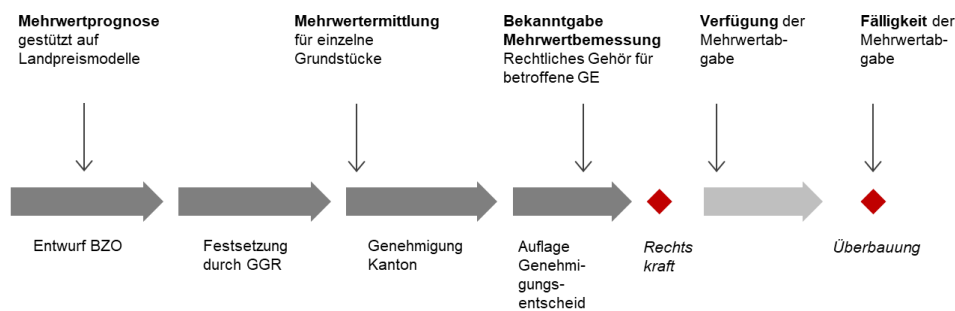


Abbildung 5: Verfahrensablauf bei der Mehrwertabgabe gemäss Entwurf MAV

Unabhängig von der vorliegenden Teilrevision müssen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer seit 1. Januar 2021 bei Einzonungen eine kantonale Mehrwertabgabe von 20 % entrichten (vgl. Kapitel 2.2). Die Mehrwertabgabe von Einzonungen wird ebenfalls nach deren Rechtskraft verfügt. Sie wird mit der Überbauung oder Veräusserung fällig. Die Erträge fliessen dabei nicht in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds, sondern in einen kantonalen Mehrwertausgleichsfonds.

Kantonale Abgabe

4.3 Auswirkungen für die Stadt

4.3.1 Grundlage für Erhebung des Mehrwertausgleichs und Einrichtung des Mehrwertausgleichsfonds

Die vorliegende Teilrevision schafft die rechtliche Grundlage für die Stadt, um in Zukunft bei Um- oder Aufzonungen eine Mehrwertabgabe zu erheben und einen Fonds für die Erträge aus der Mehrwertabgabe einzurichten. Ebenso ermöglicht sie, dass z. B. im Rahmen von grösseren Arealentwicklungen weiterhin städtebauliche Verträge mit Investoren ausgehandelt werden können. Die Teilrevision ermöglicht entsprechend, dass sich diejenigen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, die von Planungsmassnahmen profitieren, sich auch an den Folgekosten beteiligen.

Rechtliche Grundlage für Kostenbeteiligung durch Grundeigentümer

Die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer beteiligen sich damit an der Finanzierung von Investitionen, die für eine attraktive Stadtentwicklung nötig sind. Die Mehrwertabgabe trägt entsprechend dazu bei, dass eine qualitätsvolle Innenentwicklung stattfinden kann. Gemäss MAV können mit den Erträgen von der Mehrwertabgabe z. B. Investitionen in die Gestaltung des öffentlichen Raums (Erstellung, ökologisch hochwertige Gestaltung und Ausstattung von Freiräumen) finanziert werden. Weiter sind Investitionen in die Verbesserung des Lokalklimas, der ökologischen Qualität und Durchlässigkeit des Siedlungsraums, der Zugänglichkeit zu den Haltestellen des öffentlichen Verkehrs und zu öffentlichen Einrichtungen mit Rad- und Fusswegen oder der Bau- und Planungskultur möglich. Ebenfalls kann die Erstellung von sozialen Infrastrukturen oder die Planung von Überdeckungen von Verkehrsinfrastrukturen finanziert werden (vgl. § 42 MAV). In Dübendorf könnten z. B. die folgenden Massnahmen, welche aktuell diskutiert werden, finanziert werden:

Unterstützung einer
qualitätsvollen In-
nenentwicklung

- Erstellung von Parkanlagen
- Pflanzen von Bäumen und Alleen
- Bauliche Massnahmen an ÖV-Haltestellen soweit sie der Verbesserung der Zugänglichkeit dienen
- Umsetzung von Velo- oder Fussverkehrsmassnahmen
- Planungsverfahren

Gemäss MAV sind mit den Fondsmitteln nur Investitionen finanzierbar, nicht aber Betriebs- und Unterhaltskosten. Da nur Massnahmen finanzierbar sind, die nicht vollständig durch eine andere Finanzierungsquelle gedeckt werden, ist die Verwendung der Fondsmittel z. B. für Schulhäuser nicht möglich. Die Stadt Dübendorf muss die Mittelverwendung sowie die Einzelheiten der Fondsverwaltung in einem Fondsreglement festlegen. Das Fondsreglement soll innerhalb des gesetzlichen Rahmens eine möglichst flexible Mittelverwendung zulassen. Beim Ausgleich mittels städtebaulicher Verträge ist die Stadt nicht an den Verwendungszweck gemäss MAV gebunden, sondern kann andere Verwendungsmöglichkeiten vorsehen, wie etwa die Finanzierung von preisgünstigem Wohnraum (vgl. § 21 MAG).

Flexible Mittelverwendung ermöglichen

4.3.2 Potenzielle Erträge

Wie hoch die gesamten Erträge sind, die in den Mehrwertausgleichsfonds fliessen werden, kann zum heutigen Zeitpunkt noch nicht abgeschätzt werden. Das ist erst dann möglich, wenn mehrwertabgabepflichtige Planungsmassnahmen vorgenommen werden. Im Rahmen der Gesamtrevision der kommunalen Nutzungsplanung der Stadt Dübendorf wurde eine Mehrwertprognose vorgenommen. Unter Berücksichtigung aller Grundstücke, die durch die Gesamtrevision der kommunalen Nutzungsplanung aufgezont werden sowie dem Abgabesatz von 40 % und einer Freifläche von 1200 m² wird der Mehrwert auf Fr. 74.5 Mio. geschätzt

Erträge für die Stadt erst mit konkreter Planungsmassnahme abschätzbar

4.3.3 Potenzielle Kosten und Mindereinnahmen

Mit der Einführung einer kommunalen Mehrwertabgabe entstehen für die Stadt administrative Kosten, z. B. für die Schätzung und Bemessung der Mehrwerte, die Aushandlung von städtebaulichen Verträgen, die Verfügung der Mehrwertabgabe oder die Verwaltung des Mehrwertausgleichsfonds. Es ist zu erwarten, dass die Kosten im Vergleich zu den Erträgen gering sind. Die Kosten können teilweise über den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds gedeckt werden (vgl. § 15 Abs. 4 MAV).

Mögliche Kosten

Die politischen Gemeinden erheben im Kanton Zürich die Grundstückgewinnsteuer. Der Grundstückgewinn ist die Differenz zwischen Erlös bei Veräusserung eines Grundstücks und den sogenannten Anlagekosten. Unter die Anlagekosten fallen der Erwerbspreis sowie die wertvermehrenden und anrechenbaren Aufwendungen. Der Grundstücksgewinn wird durch die wertvermehrenden und anrechenbaren Aufwendungen reduziert. Der Grund-

Unterschied zwischen Grundstückgewinnsteuer und Mehrwertabgabe

stücksgewinn entspricht damit nicht dem Mehrwert infolge einer Planungs-
massnahme. Der Steuertatbestand bei der Grundstücksgewinnsteuer liegt in
Handänderungen von Grundstücken oder Anteilen an Grundstücken. Der
Abgabetatbestand bei der Mehrwertabgabe liegt in der Handänderung oder
der Überbauung des Grundstücks. Während die Erträge aus der Grund-
stücksgewinnsteuer in den allgemeinen Gemeindehaushalt fliessen und frei
verwendet werden können, ist die Verwendung der Erträge aus der Mehr-
wertabgabe zweckgebunden (vgl. Kapitel 4.3.1).

Bei der Bemessung der Grundstücksgewinnsteuer wird die Mehrwertabgabe
als anrechenbare Aufwendung abgezogen. Die doppelte Belastung von
Mehrwertabgabe und Grundstücksgewinnsteuer wird dadurch gemildert.
Mehrwertabgaben, die im Rahmen von städtebaulichen Verträgen geleistet
werden, können ebenfalls als anrechenbare Aufwendungen abgezogen wer-
den.

Mehrwertabgabe
als anrechenbare
Aufwendung

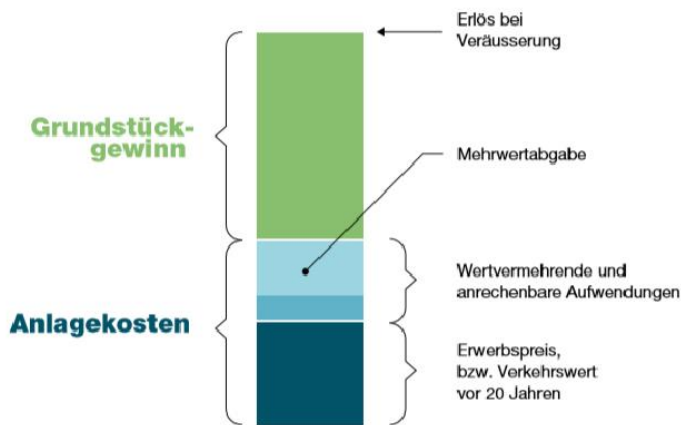


Abbildung 6 Bemessung des Grundstücksgewinns (Quelle: Mehrwertausgleich: Umsetzung im
Kanton Zürich, Amt für Raumentwicklung Kanton Zürich, 2016)

Bei der Handänderung von Grundstücken, bei denen eine Mehrwertabgabe
verfügt wurde, reduzieren sich die potenziellen Erträge aus der Grundstücks-
gewinnsteuer für die Stadt. Wie hoch diese Mindereinnahmen insgesamt
sind, kann aktuell nicht abgeschätzt werden.

Auswirkungen auf
die Erträge aus der
Grundstücksge-
winnststeuer

Die Mindereinnahmen bei der Grundstücksgewinnsteuer korrespondieren
mit dem effektiven Abgabesatz der Grundstücksgewinnsteuer. Angenom-
men, der effektive Abgabesatz beträgt 25 %, dann entstehen pro Franken
Mehreinnahmen durch die Mehrwertabgabe 0.25 Franken Mindereinnahmen
bei der Grundstücksgewinnsteuer. Bei einem effektiven Abgabesatz von
20 % entstehen Mindereinnahmen von 0.2 Franken pro Franken Mehrein-
nahmen. Die Mehreinnahmen durch die Mehrwertabgabe übersteigen die
Mindereinnahmen bei der Grundstücksgewinnsteuer entsprechend deutlich.

Mehreinnahmen
übersteigen Min-
dereinnahmen

4.4 Auswirkungen auf den Immobilienmarkt

Im Zusammenhang mit der Einführung einer Mehrwertabgabe wird häufig die Befürchtung geäussert, dass diese zu einem Anstieg der Bodenpreise führt. Aus immobilienökonomischer Sicht ist diese Befürchtung unbegründet. Dazu gilt es zwei Dinge zu beachten. Zum einen muss die Mehrwertabgabe durch denjenigen Eigentümer entrichtet werden, der das Grundstück zum Zeitpunkt der Ein- oder Aufzoning besitzt und nicht durch den zukünftigen Käufer des Grundstücks. Zum anderen ergibt sich der Preis, zu dem Boden gehandelt wird, gemäss immobilienökonomischer Theorie aus dem Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage. Solange sich das Angebot und die Nachfrage nicht wesentlich verändern, bleiben die Bodenpreise grundsätzlich stabil.

Keine Erhöhung
der Bodenpreise

Dies ist bei der Einführung der Mehrwertabgabe der Fall. Sie hat keine wesentliche Veränderung des Angebots zur Folge. Zwar reduziert die Mehrwertabgabe den potenziellen Gewinn, den ein Grundeigentümer bei der Veräusserung seines Grundstücks erzielen kann. Die Wertsteigerungen bei Aufzonungen sind in der Regel aber so gross, dass auch nach der Entrichtung einer Mehrwertabgabe ein Gewinn resultiert (vgl. Rechnungsbeispiele). Entsprechend ist nicht zu erwarten, dass Grundeigentümer wegen der Mehrwertabgabe auf die Veräusserung von Grundstücken verzichten und so die Angebotsmenge an Land reduzieren. Das Angebot bleibt also stabil. Dabei gilt es auch zu beachten, dass die Mehrwertabgabe nur ein Faktor unter vielen ist, die einen Grundeigentümerentscheid beeinflussen.

Angebot verändert
sich durch Mehr-
wertabgabe nicht

Auch auf die Nachfrage wirkt sich die Mehrwertabgabe nicht aus. Die Nachfrage bzw. die Zahlungsbereitschaft eines Käufers sind abhängig vom Gewinn, den er oder sie auf einem Grundstück realisieren kann. Der Gewinn ergibt sich wiederum aus der Differenz zwischen den möglichen Erträgen aus der Vermietung (oder der Eigennutzung) und den Kosten (Entwicklungsbau-, Finanzierungskosten) (vgl. Kapitel 4.1). Ein Grundeigentümer kann aufgrund der Mehrwertabgabe keine höheren Mieten verlangen. Gleichzeitig ist durch die Mehrwertabgabe aber auch keine Veränderung der Erstellungskosten zu erwarten. Seine Zahlungsbereitschaft bleibt daher unverändert (vgl. VLP-ASPAN, Inforum, Nr. 1/13).

Auch keine Verän-
derung der Nach-
frage

Ausserdem kann sich die verstärkte Aktivierung von inneren Reserven (inkl. Auf- und Umzonungen) und die Beschleunigung von Planungsprozessen durch den Abbau von Unsicherheiten im Zusammenhang mit dem Mehrwertausgleich positiv auf das verfügbare Flächenangebot (Wohn- und Geschäftsflächen) auswirken. Dadurch kann ein allfälliger Nachfrageüberhang schneller abgebaut werden, was tendenziell die Mieten senkt. Sinkende Mieten führen, unter sonst gleichen Bedingungen, zu einem sinkenden Marktwert der Grundstücke.

Weitere Faktoren
begünstigen Preis-
senkung

5. Dokumentation der Mitwirkung

5.1 Öffentliche Auflage und Anhörung

Der Stadtrat von Dübendorf verabschiedete den Teilrevisionsentwurf am 9. Juli 2020 für die öffentliche Auflage sowie zur Anhörung der nebengeordneten Planungsträger und der Region. Die Dokumente lagen vom 17. Juli bis 17. September 2020 öffentlich auf.

Es gingen insgesamt zehn Rückmeldungen von Nachbargemeinden, Parteien, Verbänden sowie von der Zürcher Planungsgruppe Glattal (ZPG) zur Vorlage ein. Rückmeldungen von Privatpersonen gingen keine ein.

Die Gemeinden Dietlikon, Wangen-Brüttisellen, Volketswil und Fällanden teilten mit, dass sie von der Vorlage Kenntnis nehmen. Inhaltliche Rückmeldungen oder Anträge wurden keine vorgebracht. Ebenso wurde die Vorlage von der ZPG zur Kenntnis genommen. Die glp/GEU Dübendorf teilte mit, dass sie die Vorlage unterstützt und zustimmend zur Kenntnis nimmt.

Die SP Dübendorf äusserte sich ebenfalls zustimmend zur Vorlage. Sie fordert aber, dass in Wohnzonen anstelle der ordentlichen Abgabe das Instrument der städtebaulichen Verträge angewendet wird, weil so der gemeinnützige Wohnungsbau gefördert und u. a. energetische oder umweltschützerische Vorgaben eingefordert werden können. Bei grösseren Umzonungen solle die Mehrwertabgabe voll eingezogen werden.

Die Stadt Dübendorf nimmt diese Forderung zur Kenntnis. Mit der Vorlage ist es nach wie vor möglich, städtebauliche Verträge auszuhandeln. Wann städtebauliche Verträge ausgehandelt werden und wann eine ordentliche Abgabe erhoben wird, gilt es im Einzelfall zu entscheiden.

Verschiedene Rückmeldungen verlangten eine Anpassung der Vorlage. Die folgenden Einwände wurden nicht berücksichtigt:

- Die FDP Dübendorf und die SVP Dübendorf fordern, dass auf die Erhebung einer Mehrwertabgabe gänzlich verzichtet wird. Falls diesem Antrag nicht nachgekommen wird, sei die Höhe des Abgabesatzes massgeblich zu reduzieren und die Freifläche zu erhöhen.
- Der Hauseigentümerverband (HEV) Dübendorf und oberes Glattal fordert ebenfalls, dass auf die Einführung einer kommunalen Mehrwertabgabe verzichtet wird. Falls diesem Antrag nicht nachgekommen wird, sei die Höhe des Abgabesatzes auf maximal 20 % zu reduzieren und die Freifläche auf 2'000 m² zu erhöhen.

Die Mehrwertabgabe trägt dazu bei, dass eine qualitätsvolle Innenentwicklung stattfinden kann. Da mit zunehmender Verdichtung die Anforderungen an die Stadtentwicklung steigen, ist es aus Sicht der Stadt Dübendorf sinnvoll, dass sich diejenigen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, welche von der Verdichtung profitieren, sich an den anfallenden Kosten beteiligen. Aus diesem Grund soll an der Erhebung einer Mehrwertabgabe festgehalten werden.

5.2 Kantonale Vorprüfung

Gleichzeitig mit der öffentlichen Auflage und Anhörung wurde die Vorlage dem Kanton zur Vorprüfung vorgelegt. Mit dem Vorprüfungsbericht vom 18. August 2020 nahm das kantonale Amt für Raumentwicklung zur Vorlage Stellung und beurteilte sie als genehmigungsfähig.

Im Vorprüfungsbericht weist das ARE darauf hin, dass im Erläuterungsbericht eine Anpassung hinsichtlich der Fälligkeit vorzunehmen ist. Gemäss MAG wird die kommunale Mehrwertabgabe nur bei der Überbauung fällig, nicht – wie im Erläuterungsbericht beschrieben – auch bei einer Veräusserung. Die entsprechenden Stellen im Bericht wurden angepasst.