

Teilrevision der Bau- und Zonenordnung

## **Mehrwertausgleich**

### **Entwurf öffentliche Auflage**

**Erläuternder Bericht nach Art. 47 RPV**

**Vom Grossen Gemeinderat am **xx yy 2020** zur Kenntnis genommen**

# 1. Ausgangslage

## 1.1. Anlass

Das am 1. Mai 2014 in Kraft getretene revidierte Raumplanungsgesetz (RPG) verlangt von den Kantonen, dass sie erhebliche planungsbedingte Vor- und Nachteile ausgleichen. Der Kantonsrat hat das Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) am 28. Oktober 2019 beschlossen. Die Vernehmlassungsfrist zur Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) ist Ende Januar 2020 abgelaufen. Beide Vorlagen – Gesetz und Verordnung – sollen am 1. Januar 2021 in Kraft treten.

Im Informationsschreiben vom 12. Februar 2020 hat das ARE über die anstehenden Regelungen der Gemeinden zur Umsetzung von § 19 des MAG informiert und Musterbestimmungen für die BZO zur Verfügung gestellt. Im Spätsommer 2020 soll ein Musterreglement für den kommunalen Mehrwertausgleichs fonds vorliegen. Für Januar 2021 wurde zudem zur Bemessung des Mehrwertes als auch zur Berechnung des Ausgleichs ein Instrumentarium angekündigt, welches die Gemeinden im weiteren Verfahren unterstützen soll.

Ab 1. Januar 2021 können die Gemeinden gestützt auf MAG und MAV den kommunalen Mehrwertausgleich einführen, indem eine entsprechende Regelung in der BZO verankert wird. Die Stadt Winterthur ist an einer schnellen Regelung interessiert. Bisher pflegt die Stadt Winterthur die Praxis, mit Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern einen Mehrwertausgleich mittels städtebaulicher Verträge zu vereinbaren, beispielsweise, wenn im Rahmen von Sondernutzungsplanungen ein planerischer Mehrwert entsteht. Der Ausgleich erfolgt in der Regel über Projekte im näheren Umfeld der jeweiligen Planungen (z.B. Lokstadt, Umfeld Hegi und Umfeld Grüze). Neben der Bevölkerung profitieren damit auch die betroffenen Grundeigentümerinnen und -eigentümer, wenn das Umfeld der eigenen Projekte attraktiver wird. Ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des MAG (1. Januar 2021), ist dies nicht mehr möglich. Die Erhebung eines Mehrwertausgleichs – auch im Rahmen von städtebaulichen Verträgen – benötigt dann zwingend eine Grundlage in der BZO.

Die vorliegende Teilrevision stellt sicher, dass diese Grundlage möglichst rasch vorliegt. Die separate Teilrevision hat den Vorteil, dass eine beschleunigte kantonale Vorprüfung und Genehmigung durchgeführt werden können.

## 1.2. Ziele der BZO-Teilrevision

Planungsmassnahmen wie Um- und Aufzonungen können für Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer erhebliche Mehrwerte bewirken. Unter Mehrwert wird die Differenz zwischen dem Wert eines Grundstücks vor und nach der Planungsmassnahme verstanden.

Die so bewirkten Mehrwerte entstehen aufgrund der Planungsmassnahmen der öffentlichen Hand. Gleichzeitig ziehen die Planungsmassnahmen in der Regel Kosten für Erschliessung und andere öffentliche Infrastrukturen nach sich, die von der öffentlichen Hand bezahlt werden. Mit dem Mehrwertausgleich wird ein Teil des durch Um- oder Aufzonung entstandenen Mehrwerts ausgeglichen. Die Grundeigentümerinnen und -eigentümer beteiligen sich so an den Kosten, die

als Folge der Planungsmassnahmen für die öffentliche Hand anfallen. Für die Verwendung der Erlöse des Mehrwertausgleichs wird ein zweckgebundener Fonds eingerichtet. Die Stadt Winterthur zielt künftig weiterhin darauf ab, einen Ausgleich der planungsbedingten Vorteile zu schaffen, welcher der Bevölkerung, dem Quartier, aber auch den betroffenen Grundeigentümerinnen und -eigentümer zu Gute kommt.

### **1.3. Planungsgegenstand**

Die Regelung des kommunalen Mehrwertausgleichs muss gemäss § 19 Abs. 1 MAG in der BZO erfolgen. Die vorliegende Teilrevision umfasst den Neuerlass von Bestimmungen zum Ausgleichssatz, zur Freifläche, unterhalb der Grundstücke vom Mehrwertausgleich befreit sind, sowie Bestimmungen zur Einrichtung des kommunalen Mehrwertausgleichsfonds. Bestehende Bestimmungen werden nicht angepasst. Am Zonenplan sowie an den Ergänzungsplänen werden mit der vorliegenden Teilrevision ebenfalls keine Anpassungen vorgenommen.

Gemäss dem Informationsschreiben des Amts für Raumentwicklung des Kantons Zürich vom 12. Februar 2020 kann sich der erläuternde Bericht auf Ausführungen zur Höhe des Ausgleichssatzes und zur Freifläche beschränken.

Neben den Anpassungen an der BZO muss ein Fondsreglement ausgearbeitet werden, wo die Einzelheiten der Fondsverwaltung festgelegt werden. Diese Anpassungen sind nicht Bestandteil der vorliegenden Teilrevision der BZO.

## **2. Rechtsgrundlagen**

### **2.1. Eidgenössisches Raumplanungsgesetz (RPG)**

Gemäss Art. 5 des Raumplanungsgesetzes (RPG) müssen Kantone erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach RPG entstehen, regeln. Mit der am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Revision des RPG wurde Art. 5 mit Mindestvorgaben (Art. 5 Abs. 1bis - 1sexies RPG) ergänzt. Diese betreffen u. a. den Ausgleichssatz sowie die Verwendung der erhobenen Mittel.

### **2.2. Kantonales Mehrwertausgleichsgesetz (MAG)**

Das MAG und die MAV halten die wesentlichen Rahmenbedingungen für die Regelung des Mehrwertausgleichs in den Städten und Gemeinden des Kantons Zürich fest. Das am 28. Oktober 2019 durch den Kantonsrat verabschiedete MAG sieht demnach zwei Arten des Mehrwertausgleichs vor: Den kantonalen und den kommunalen Mehrwertausgleich.

Der kantonale Mehrwertausgleich wird nur auf Einzonungen sowie auf Umzonung einer Zone für öffentlichen Bauten angewendet. Der Ausgleichssatz – also der Anteil des Grundstückmehrwerts, der erhoben wird – beträgt 20 %. Vom Ausgleich befreit sind Mehrwerte unter Fr. 30'000. Der Erlös, der für den Kanton durch den Mehrwertausgleich entsteht, wird einem kantonalen Mehrwertausgleichsfonds zugewiesen.

Der kommunale Mehrwertausgleich beschränkt sich auf Aufzonungen sowie auf Umzonungen, welche nicht die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen betreffen. Der Ausgleichssatz darf höchstens 40 % des um Fr 100'000 reduzierten Mehrwerts betragen (§ 19 Abs. 3 MAG). Gemäss § 19 Abs. 2 MAG legen die Gemeinden eine minimale Grundstücksgrösse fest, ab der der Ausgleich erhoben wird. Die minimale Grundstücksgrösse soll zwischen 1'200 m<sup>2</sup> und 2'000 m<sup>2</sup> betragen. Ist eine Grundstücksfläche, die um- oder aufgezont wird, geringer als die in der BZO bezeichnete minimale Grundstücksgrösse, so ist das Grundstück grundsätzlich vom Mehrwertausgleich befreit.

Die Befreiung vom Mehrwertausgleich 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, einen Mehrwertausgleich 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.

Neben der Erhebung eines Mehrwertausgleichs mit dem ordentlichen Ausgleichssatz besteht gemäss MAG weiterhin die Möglichkeit, dass die Gemeinden den Mehrwertausgleich im Rahmen von städtebaulichen Verträgen regeln, etwa bei Sondernutzungsplanungen. Der Ausgleich bei städtebaulichen Verträgen kann vom ordentlichen Mehrwertausgleich abweichen. Im Rahmen des städtebaulichen Vertrags kann 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. Gemäss § 19 Abs. 6 MAG ist ein vertraglicher Ausgleich nur anstelle des ordentlichen Ausgleichs zulässig. Das heisst: Wenn es zu keiner Einigung zwischen den Vertragsparteien kommt, muss ein ordentlicher Ausgleich geleistet werden. Im Falle des ordentlichen Ausgleichs fliessen die Erträge in einen zu eröffnenden kommunalen Mehrwertausgleichsfonds.

### **2.3. Kantonale Mehrwertausgleichsverordnung (MAV)**

Der Vernehmlassungsentwurf der MAV (Stand 15. September 2019) enthält die Ausführungsbestimmungen zum MAG. Die Verordnung befasst sich u. a. mit der Bemessung, der Festsetzung und dem Bezug des Mehrwerts, dem kantonalen sowie dem kommunalen Mehrwertausgleichsfonds, sowie den städtebaulichen Verträgen.

#### **Berechnung des Mehrwertausgleichs**

Die Bemessung erfolgt über Landpreismodelle, die vom Kanton noch zu erarbeiten sind und auf notariell beurkundeten Grundstücksverkäufen (Handänderungsstatistik) beruhen sollen. Diese sollen periodisch durch eine eigens dafür eingesetzte Expertengruppe geprüft werden. Die Berechnungsgrundlage soll den Gemeinden ab 1. Januar 2021 zur Verfügung stehen. Sofern besondere Gründe vorliegen, kann eine individuelle Schätzung des Mehrwerts durchgeführt werden. Als besondere Gründe gelten gemäss § 10 Abs. 2 MAV:

- a. Verbesserte Nutzungsmöglichkeiten infolge von Sondernutzungsplanungen
- b. Tatsächliche und öffentlich-rechtliche Eigenschaften des Grundstücks, welche dazu führen, dass die durch die Planungsmassnahme verbesserten Nutzungsmöglichkeiten nicht ausgeschöpft werden können,
- c. Grundstücke in Zonen nach § 49b PBG.

Die Schätzungen sind jeweils nach anerkannten Bewertungsmethoden durchzuführen. Die besonderen Gründe sind in der Bewertung zu berücksichtigen.

### **Festsetzung des Mehrwertausgleichs**

Das Verfahren zur Bemessung des Mehrwerts und Festsetzung des Mehrwertausgleichs ist in mehrere Schritte gegliedert. Vor Festsetzung der Planungsmassnahme ist jeweils eine Mehrwertprognose abzugeben. Die Festsetzung des Mehrwertausgleichs erfolgt schliesslich nach Eintritt der Rechtskraft der Planungsmassnahme. Parallel zur Rekursauflage der Planungsmassnahme (nach der kantonalen Genehmigung) ist die Mehrwertbemessung den Grundeigentümerinnen und -eigentümern, deren Grundstücke innerhalb des Planungssperimeters liegen, bekannt zu geben. Ihnen ist während 30 Tagen das rechtliche Gehör zu gewähren.

Der Mehrwertausgleich wird zum Zeitpunkt der Überbauung fällig. Geringfügige bauliche Massnahmen lösen dabei noch keine Ausgleichspflicht aus. Als geringfügige bauliche Massnahmen im Sinne von § 10 Abs. 1 MAG gelten Sanierungen sowie Erweiterungen von Bauten um weniger als 100 m<sup>2</sup> anrechenbarer Geschossfläche.

### **Städtebauliche Verträge**

Die Verordnung (MAV) hält die Mindestinhalte von städtebaulichen Verträgen fest. Sofern ein städtebaulicher Vertrag nicht zustande kommt, oder wenn eine Partei gestützt auf § 21 Abs. 2 MAG vom Vertrag zurücktritt, ist das ordentliche Bemessungsverfahren durchzuführen.

### **Mehrwertausgleichsfonds, beitragsberechtigte Massnahmen**

Der kantonale Mehrwertausgleichsfonds entrichtet Beiträge an Auszonungen (ab Fr. 10'000) und Massnahmen der Raumplanung (ab Fr. 30'000). Die jeweiligen Gesuche sind dem Kanton im Rahmen der Vorprüfung der Planungsmassnahme einzureichen.

Aus dem kommunalen Fonds sind gemäss § 23 Abs. 1 MAG kommunale Massnahmen der Raumplanung beitragsberechtigt. Mögliche Verwendungszwecke sind zum Beispiel Massnahmen für die Gestaltung des öffentlichen Raums (Erstellung, 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 sozialen Infrastrukturen (z.B. Quartiertreffpunkte oder ausserschulische Einrichtungen) finanziert werden, die nicht der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen. Die Mittel aus dem kommunalen Fonds können ebenfalls für die Verbesserung des

Lokalklimas und der Bau- und Planungskultur, sowie für Überdeckungen von Verkehrsinfrastrukturen verwendet werden.

Damit im Kanton Zürich eine möglichst einheitliche Gestaltung der kommunalen Fondsreglemente erfolgen kann, hat der Kanton die Erarbeitung eines Musterreglements angekündigt. Dieses soll den Gemeinden ab Spätsommer 2020 zur Verfügung gestellt werden. Die Stadt Winterthur wird das Fondsreglement auf der Basis des kantonalen Musterreglements erstellen.

### 3. Die Anpassung an der Bau- und Zonenordnung

Die Regelungen zum Mehrwertausgleich werden unter Art. 1a und Art. 1b in die BZO integriert. Die Musterbestimmungen des Kantons zur Regelung des Mehrwertausgleichs werden übernommen und in Art. 1a Abs. 1 geringfügig ergänzt. Als mögliche Tatbestände für die Erhebung eines Mehrwertausgleichs werden nebst Auf- und Umzonungen auch planerische Mehrwerte aus Sondernutzungsplanungen festgehalten.

#### 3.1. Freifläche

Mit einer Freifläche von 1200 m<sup>2</sup> sind Eigentümerinnen und Eigentümer von kleinen Grundstücken grundsätzlich befreit vom Mehrwertausgleich. Eine Analyse von Erfahrungswerten von Handänderungen in unterschiedlichen Bauzonen wiederum zeigt, dass in der Stadt Winterthur bei Aufzonungen in die nächsthöhere Bauzone je nach Lage des Grundstücks ein Mehrwert von Fr. 250'000 bereits bei einer wesentlich kleineren Grundstücksfläche als 1'200 m<sup>2</sup> erreicht werden (bei einer Aufzonung von einer W3 in eine W4 schon bei Grundstücksgrößen zwischen 300 m<sup>2</sup> und 650 m<sup>2</sup>). Eine Grundstücksfläche von 1200 m<sup>2</sup> erfährt daher bei einer Auf- oder Umzonung in der Regel eine Wertsteigerung, die bereits bei kleiner Erhöhung der Baumassenziffer über dem Betrag von Fr. 250'000 liegt.

**Die Freifläche gemäss § 19 Abs. 2 MAG wird auf 1'200 m<sup>2</sup> festgesetzt.**

#### 3.2. Höhe des Ausgleichssatzes

Winterthur wächst und ist mit den Herausforderungen der baulichen Innenentwicklung konfrontiert. Das erwartete Wachstum löst einen zusätzlichen Bedarf an öffentlichen Infrastrukturen und Dienstleistungen wie Grünanlagen und Plätze, soziale Infrastrukturen, öffentlicher Verkehr und Rad- und Fusswege aus. Die Kosten dieses Wachstums sollen nicht einseitig zu Lasten der öffentlichen Hand und somit der Steuerzahler gehen.

Grundeigentümerinnen und -eigentümer, die aufgrund von Auf- und Umzonungen in den Genuss eines Mehrwerts gelangen, sollen diese Kosten mittragen. Daher hat sich der Stadtrat von Winterthur gemeinsam mit anderen Städten und Gemeinden im Prozess zur Ausarbeitung des Mehrwertausgleichsgesetzes MAG für einen höheren kommunalen Ausgleichssatz von 20 bis 50 % eingesetzt (der Kanton hat ursprünglich einen kommunalen Ausgleichssatz von 15 % vorgesehen). In ihrer bisherigen Praxis mit städtebaulichen Verträgen hat die Stadt Winterthur einen Ausgleich in der Grössenordnung von 35 bis 40 % mit Grundeigentümerschaften vertraglich gesichert (z.B. Lokstadt). Aufgrund der hohen Infrastrukturkosten, welche durch das

erwartete Wachstum entstehen, sowie der bisherigen Praxis wählt die Stadt Winterthur den maximal möglichen Ausgleichssatz von 40 %. Der Ausgleichssatz betrifft den um Fr. 100'000 gekürzten Mehrwert. Die Kürzung um Fr. 100'000 ist durch das MAG vorgegeben.

**Der Ausgleichssatz gemäss § 19 Abs. 3 MAG wird auf 40 % festgesetzt.**

### 3.3. Fondsreglement

Art. 1b schafft die gesetzliche Grundlage zur Einrichtung des Fonds. Die Verwendung der Mittel richtet sich nach Art. 3 Abs. 3 RPG bzw. nach § 37 MAV. Die Verwendung der Mittel kann im Fondsreglement präzisiert werden. Sie muss aber innerhalb des gesetzlich vorgegebenen Rahmens liegen.

Das ARE hat in seinem Informationsschreiben vom 12. Februar 2020 ein Musterreglement in Aussicht gestellt, welches im Spätsommer zur Verfügung stehen soll. Das Fondsreglement der Stadt Winterthur wird auf der Basis des angekündigten Musterreglements erarbeitet werden. Die Erarbeitung und der Erlass des kommunalen Fondsreglements erfolgen voraussichtlich gleichzeitig mit der BZO-Anpassung. Das Vorliegen des Fondsreglements ist kein Genehmigungserfordernis für die vorliegende BZO-Teilrevision. Das Fondsreglement ist gemäss § 4 Abs. 2 des Gemeindegesetzes in Form eines Gemeindeerlasses zu beschliessen. Zuständig für den Beschluss ist der Grosse Gemeinderat der Stadt Winterthur (unter Vorbehalt des fakultativen Referendums). Da die Ausarbeitung des Fondsreglements für die Stadt Winterthur unter Berücksichtigung des kantonalen Musterreglements erfolgt, wird angestrebt, dass dieses bis zum Inkrafttreten der vorliegenden BZO-Teilrevision rechtskräftig vorliegt bzw. vom Gemeinderat verabschiedet ist.

## 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. Bisher musste sich die vertragliche Praxis der Stadt Winterthur zum Mehrwertausgleich auf die Rechtsprechung bezüglich den Möglichkeiten des verwaltungsrechtlichen Vertrags abstützen.

Die Stadt Winterthur pflegt bisher die Praxis, die durch kooperative Planungsmassnahmen entstehenden Mehrwerte im Rahmen von städtebaulichen Verträgen auszugleichen. An dieser Praxis kann gestützt auf das kantonale Recht auch zukünftig festgehalten werden – unter Beachtung der Vorgaben von MAG und MAV.

Im Rahmen von sogenannt kooperativen Planungen werden in enger Zusammenarbeit zwischen Grundeigentümerinnen und -eigentümern und der Stadt städtebaulich und freiräumlich hochwertige Areale geschaffen. Kooperative Planungen ermöglichen zusammen mit den entsprechenden nutzungsplanerischen Instrumenten (BZO, Gestaltungspläne) einerseits für die Grundeigentümerinnen und -eigentümer massgeschneiderte Lösungen, welche bei Bedarf von der Grundordnung abweichen können und andererseits eine nachhaltige Stadtentwicklung, welche abgestimmt ist auf die übergeordneten Zielsetzungen der Stadt Winterthur. Mit einem städtebaulichen Vertrag können nebst dem Ausgleich von planungsbedingten Mehrwerten noch

weitere Themen geregelt werden. Mit dem städtebaulichen Vertrag kann insbesondere auch geregelt werden, dass der Mehrwertausgleich 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 bzw. das Quartier Vorteile und insgesamt ein Gewinn für die Öffentlichkeit.