

Planung und Bau
Kommunaler Mehrwertausgleich bei Auf- und Umzonungen

**Antrag und Weisung
an den Gemeinderat**

16. September 2020

Antrag

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, er wolle beschliessen:

1. Die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung betreffend Mehrwertausgleich wird festgesetzt.
2. Auf einen Bericht zu den nicht berücksichtigten Einwendungen wird verzichtet, da innerhalb der 60-tägigen Auflage und Anhörung der Revisionsvorlage im Sinne von § 7 Abs. 2 PBG keine Einwendungen eingegangen sind.
3. Der Bericht gemäss Art. 47 der Raumplanungsverordnung (RPV) wird zur Kenntnis genommen.
4. Der Festsetzungsbeschluss zur vorliegenden Nutzungsplanrevision ist gemäss § 88 Abs. 2 PBG mit Rechtsmittelbelehrung amtlich zu publizieren.
5. Dieser Beschluss unterliegt gemäss Art. 10 der Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum.
6. Mitteilung an
 - a) Stadtrat
 - b) Geschäftsleitung

Weisung

Das Wichtige in Kürze

Ab Januar 2021 verlangt das kantonale Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) und dessen Verordnung (MAV) auf kommunaler Ebene eine rechtsverbindliche Regelung des Mehrwertausgleichs bei Auf- und Umzonungen. Dies beinhaltet eine entsprechende Regelung des Abgabesatzes zwischen 0 % bis 40 %, die Festlegung einer Freifläche zwischen 1'200 m² und 2'000 m² sowie den Erlass eines Fondsreglements. Mittels einer Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO) werden Abgabesatz und Freifläche festgelegt. Gleichzeitig wird damit die rechtliche Grundlage geschaffen, um auch unter den geänderten kantonalen Rechtsgrundlagen weiterhin städtebauliche Verträge – neu als Alternative zu einer rein finanziellen Verfügung der Mehrwertabgabe – abgeschlossen werden können.

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat mit dieser Vorlage den Abgabesatz auf 40 % und die Mindestfreifläche auf 1'200 m² festzusetzen.

Das Fondsreglement zum Mehrwertausgleich ist nicht Gegenstand dieser Vorlage. Die Teilrevision zum Mehrwertausgleich kann ohne Vorliegen des Fondsreglements beschlossen werden. Dieses muss erst zur Verfügung stehen, wenn der Stadt effektiv Mittel zufließen. Es wird zu einem späteren Zeitpunkt dem Gemeinderat zum Beschluss vorgelegt.

Ausgangslage

Am 1. Januar 2021 treten das Gesetz und die Verordnung zum Mehrwertausgleich im Kanton Zürich in Kraft. Auf kantonaler Ebene wird zu Gunsten des Kantons eine Mehrwertabgabe auf Einzonungen und Umzonungen von Zonen für öffentlichen Bauten und Anlagen erhoben. Der Abgabesatz beträgt 20 % des mit den Einzonungen erzielten Mehrwerts. Auf kommunaler Ebene kann zu Gunsten der Stadt eine Mehrwertabgabe bei Auf- und Umzonungen erhoben werden. Das kantonale Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) und die zugehörige Verordnung (MAV) verlangen als rechtliche Grundlage für den kommunalen Ausgleich des Mehrwertes bei Auf- und Umzonungen entsprechende Regelungen des Abgabesatzes und die Festlegung einer Freifläche in der Bau- und Zonenordnung sowie den Erlass eines Reglements für einen entsprechenden kommunalen Fonds.

Der Abgabesatz bei Auf- und Umzonungen kann durch die Stadt zwischen 0 % bis 40 % und die Freifläche zwischen 1'200 m² und 2'000 m² festgesetzt werden. Die aus der Abgabe fliessenden Mittel sind gemäss nationalem Raumplanungsgesetz (RPG) und kantonalem Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) zweckgebunden für Massnahmen der Raumplanung zu verwenden. Sie werden durch die Städte und Gemeinden entweder als Betrag „verfügt“ oder können mittels städtebaulichen Verträgen erhoben werden. Die bisher üblichen städtebaulichen Verträge sind mit der neuen Rechtsgrundlage damit weiterhin möglich. Sie stellen quasi die „Einigungslösung“ mit dem Investor dar und können

anstatt der Verfügung der Mehrwertabgabe abgeschlossen werden. Sie bedürfen jedoch der neuen Rechtsgrundlage im MAG der entsprechenden Festlegungen zu Abgabesatz und Freifläche in der kommunalen Bau- und Zonenordnung. Umfang der Leistungen oder Zahlungen in städtebaulichen Verträgen haben der Höhe derjenigen einer Verfügung zu entsprechen.

Revisionsinhalte

Die Regelung des Abgabesatzes zwischen 0 % bis 40 % sowie die Festlegung einer Freifläche zwischen 1'200 m² und 2'000 m² für die Stadt Bülach ist mittels einer Teilrevision der Bau- und Zonenordnung festzulegen. Diese ist durch den Gemeinderat festzusetzen und die Baudirektion des Kantons Zürich zu genehmigen. Das zugehörige Fondsreglement wird zu einem späteren Zeitpunkt ebenfalls durch den Gemeinderat festzusetzen sein. Dieses ist nicht Gegenstand dieser Vorlage.

Der mit dem vorliegenden Antrag und Weisung beantragte Abgabesatz und die Freifläche wurden mittels immobilienökonomischen Analysen hergeleitet. Es wurden Abgabesätze zwischen 20 % und 40 % und Freiflächen zwischen 1'200 m² und 2'000 m² bei einer hypothetischen, generalisierten Aufzoning um ein Geschoss in Gebieten, in denen eine hohe Nutzungsdichte (Einwohner und Beschäftigte) besteht oder gemäss regionalem Richtplan Zürcher Unterland anzustreben ist, überprüft. Ebenso wurden mögliche Einnahmen aus laufenden und anstehenden Projekten, für die mittels Sondernutzungsplanungen Mehrnutzungen gegenüber der gelten Bau- und Zonenordnung zu erwarten sind, simuliert.

Die Simulationsergebnisse zeigen, dass das Verhältnis zwischen möglichen künftigen Einnahmen aus dem Mehrwertausgleich von Auf- und Umzonungen bei Sondernutzungsplanungen und solchen bei einer Auf- und Umzoning der regulären Zonierung der BZO ausgeglichen zu erwarten ist. Bei Sondernutzungsplanungen wird der Mehrwert – wie bereits in der Vergangenheit in Bülach mehrfach praktiziert – in der Regel über städtebauliche Verträge geregelt. Im Hinblick auf sich in Entwicklung befindliche Areale wie z.B. den Sonnenhof ist es daher von besonderer Wichtigkeit die rechtlichen Grundlagen für den Mehrwertausgleich zeitnah festzulegen.

Höhe der Mehrwertabgabe

Für den städtischen Mehrwertausgleich relevante Planungsmassnahmen wie Auf- oder Umzonungen können für Grundstückseigentümer erhebliche Mehrwerte bewirken. Unter Mehrwert wird die Differenz zwischen dem Wert eines Grundstücks vor und nach der Planungsmassnahme (also der entsprechenden Auf- oder Umzoning) verstanden. Der Grund für den Mehrwert liegt darin, dass mit der Veränderung der Zonierung die Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks und damit die erzielbaren Erträge aus einer Bebauung deutlich erhöht werden können. Die immobilienökonomischen Simulationen haben gezeigt, dass massgebliche Auf- und Umzonungen wie z.B. bereits die Möglichkeit

zur Aufstockung um ein Geschoss bei Mehrfamilienhäusern im Marktumfeld der Stadt Bülach in der Regel eine aus Investorensicht derart relevanten Mehrwert ergeben, dass die Höhe der Abgabe nicht entscheidend ist für einen Investitionsentscheid.

Da der Grossteil des Bevölkerungswachstums in städtischen Gebieten wie der Stadt Bülach stattfinden wird und gemäss kantonaler Richtplanung stattzufinden hat, ist insbesondere auch die Stadt Bülach betreffend qualitativere Innenentwicklung besonders gefordert und benötigt entsprechende finanzielle Mittel. Mit der Mehrwertabgabe beteiligt sich der Private mit einem Anteil seines - ihm durch eine Planungsmassnahme ohne sein Zutun zufallenden - Gewinns an diesen öffentlichen Leistungen. Wird somit bei der Revision der Nutzungsplanung im Falle von Aufzonen in der Regelbauweise oder bei Sondernutzungsplanungen darauf geachtet, dass diese substantiell sind, können überzeugende Anreize für eine qualitativere Innenentwicklung bei den Eigentümern und Investoren geschaffen werden bei denen die Höhe der Mehrwertabgabe nicht entscheidungsbestimmend ist. In diesen Fällen ist die Höhe der Mehrwertabgabe vor allem aus Sicht der Stadt bedeutend. Die anstehenden finanziellen Herausforderungen rechtfertigen daher einen Abgabesatz von 40 %.

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat aufgrund der ausgeführten Überlegungen einen Abgabesatz von 40 % festzusetzen.

Grösse der Freifläche

Das MAG verlangt auf kommunaler Ebene die Festlegung einer Freifläche in der Grösse zwischen 1'200 m² und 2'000 m². Diese Freifläche soll sicherstellen, dass Aufwand und Ertrag für die Veranlagung des Mehrwertausgleichs angemessen bleiben und kleine Parzellen wie z.B. EFH-Parzellen nicht unter den Mehrwertausgleich fallen. Wird auf einer kleineren Parzelle dennoch ein Mehrwert von mehr als dem gesetzlich vorgeschriebenen Freibetrag von Fr. 250'000.- erzielt, so ist dennoch eine Mehrwertabgabe geschuldet. Die immobilienökonomischen Untersuchungen in Vorbereitung dieser Vorlage haben gezeigt, dass die Grösse der Freifläche im Marktumfeld der Stadt Bülach keinen Einfluss auf die Höhe des gesamthaft zu erwartenden Mehrwertausgleichs hat. Die Freigrenze von Fr. 250'000.- Mehrwert wird gemäss der Simulation am Markt von Bülach bei einer theoretischen Aufzoning von einem Geschoss auf Grundstücken mit der Grösse von 1'200 m² und 2'000 m² in der Regel bereits überschritten.

Der Stadtrat beantragt an den Gemeinderat aufgrund der ausgeführten Überlegungen eine Freifläche von 1200m² festzusetzen.

Mitwirkungsverfahren

a) Öffentliche Auflage

Die Teilrevision der Nutzungsplanung lag vom 5. Juni bis zum 10. August 2020 öffentlich auf. Während dieser Zeit konnte sich jedermann zur Teilrevision der Nutzungsplanung äussern und Einwendungen vorbringen. Es gingen keine Stellungnahmen aus der Bevölkerung, von Parteien, Verbänden oder dgl. ein.

b) Anhörung

Die Nachbargemeinden Bachenbülach, Eglisau, Embrach, Glattfelden, Hochfelden, Höri, Rorbas und Winkel und die Planungsgruppe Zürcher Unterland (PZU) wurden gemäss § 7 PBG zur Teilrevision der Nutzungsplanung angehört. Die PZU wie auch die Gemeinden Embrach, Winkel, Hochfelden und Bachenbülach haben sich zur Teilrevision geäussert und keine Einwendungen. Die übrigen Nachbargemeinden haben sich nicht geäussert.

c) Kantonale Vorprüfung

Die Unterlagen wurden der Baudirektion des Kantons Zürich gleichzeitig zur öffentlichen Auflage und Anhörung zur Vorprüfung eingereicht. Auf Grund der Vorprüfung ergaben sich gegenüber der Vorlage der öffentlichen Auflage folgende, rein redaktionelle Anpassungen:

- Ergänzung Genehmigungsvermerk auf Titelblatt
- Hinweis auf allfällige Abschnitt- und Artikelnummerierung

Die Teilrevision wird in der vorliegenden Ausformulierung seitens Kanton als rechtmässig und genehmigungsfähig beurteilt.

Ausblick

Fondsreglement

Nicht Gegenstand dieser Vorlage ist der Erlass des ebenfalls zur Umsetzung des MAG notwendigen Reglements für den städtischen Fonds zum Mehrwertausgleich. Das Reglement wird neben einer allenfalls präzisierten Zweckbestimmung der Mittel auch das Beitragsverfahren und insbesondere die Frage, welches Gemeindeorgan für Fondsentnahmen zuständig sein soll, umfassen. Es kann unabhängig von den Regelungen in der BZO dem Parlament zum Beschluss vorgelegt werden, da es erst vorliegen muss, wenn effektiv Mittel der Stadt zufließen. Dies wird erst mit der Baufreigabe erster Bauprojekte auf mit Mehrwertausgleich belasteten Grundstücken der Fall sein.

Für das Fondsreglement hat das Amt für Raumentwicklung (ARE) für Herbst 2020 eine Mustervorlage in Aussicht gestellt. Auf dieser Grundlage wird das Fondsreglement erarbeitet und dem Gemeinderat zum Beschluss vorgelegt.

Folgen einer verzögerten Behandlung der Vorlage

Ab dem Inkrafttreten des MAG im Januar 2021 bis zum Erlass einer kommunalen Rechtsgrundlage betreffend Mehrwertausgleich in der Bau- und Zonenordnung (BZO) sind aufgrund der neuen Rechtsgrundlage für städtebauliche

Verträge im MAG die bisher jeweils abgeschlossenen städtebauliche Verträge vorübergehend nicht mehr abschliessbar. Der Erlass der notwendigen Regelungen auf kommunaler Ebene ist daher dringlich, um eine längere Regelungslücke zu vermeiden und für den Mehrwertausgleich bei anstehenden Auf- und Umzonungen z.B. im Areal Sonnenhof bereit zu sein.

Kontaktperson

Für weitere Auskünfte stehen der Leiter Planung und Bau, Peter Senn und die Leiterin Stadtplanung, Nicole Zweifel, gerne zur Verfügung. Telefon 044 863 14 61/65 oder E-Mail peter.senn@buelach.ch/nicole.zweifel@buelach.ch.

Der Gemeinderat wird gebeten, der Vorlage zuzustimmen.

Behördlicher Referent: Stadtrat Hanspeter Lienhart

Stadtrat Bülach



Mark Eberli
Stadtpräsident



Christian Mühlethaler
Stadtschreiber

(SRB-Nr. 374)

Beilagen:

1. Teilrevision Bau- und Zonenordnung „Kommunaler Mehrwertausgleich bei Auf- und Umzonungen“
2. Erläuternder Bericht nach RPV Art. 47 zur Teilrevision Bau- und Zonenordnung „Kommunaler Mehrwertausgleich bei Auf- und Umzonungen“

Bau- und Zonenordnung (BZO) Teilrevision Mehrwertausgleich

24. August 2020

Fassung für den Beschluss durch den Gemeinderat

Erlassen am dd.mm.yyyy mit Beschluss Nr. xy des Gemeinderats

Von der Baudirektion des Kantons Zürich mit Verfügung Nr. xx/yyyy genehmigt am dd.mm.yyyy

Datum des Inkrafttretens: dd.mm.yyyy

Inhaltsverzeichnis

Anpassungen an der BZO	3
14 Mehrwertausgleich	3
14.1 Erhebung einer Mehrwertabgabe	3
14.2 Erträge	3

Anpassungen an der BZO

Die bestehenden Vorschriften der Bau- und Zonenordnung (BZO) von Bülach werden im Rahmen der Teilrevision zum Mehrwertausgleich nicht angepasst. Neu gelten zusätzlich zu den bestehenden Bestimmungen der BZO die nachstehenden Vorschriften. Die Vorschriften werden nach deren Erlass in einem neuen Artikel 14 in die rechtskräftige BZO integriert.

14 Mehrwertausgleich

14.1 Erhebung einer Mehrwertabgabe

- 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.

14.2 Erträge

- ¹ Die Erträge aus den Mehrwertabgaben fliessen in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds und werden nach Massgabe des Fondsreglements verwendet.

Bau- und Zonenordnung (BZO): Teilrevision Mehrwertausgleich

Erläuternder Bericht nach Art. 47 RPV

24. August 2020

Fassung für den Beschluss durch den Gemeinderat

Abteilung Planung und Bau Stadt Bülach

Peter Senn
Nicole Zweifel

Bearbeitung 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.....	6
1.5 Planungsprozess	6
1.6 Inhalt und Aufbau des erläuternden Berichts	7
2. Anforderungen an die Teilrevision	7
2.1 Raumplanungsgesetz.....	7
2.2 Mehrwertausgleichsgesetz.....	7
2.3 Mehrwertausgleichsverordnung	9
3. Die Anpassungen der Bau- und Zonenordnung.....	11
3.1 Erhebung einer Mehrwertabgabe	11
3.2 Erträge	11
4. Auswirkungen der Teilrevision	12
4.1 Auswirkungen für Grundeigentümer	12
4.2 Auswirkungen für die Stadt	14
4.2.1 Rechtliche Grundlage für Mehrwertabgabe	14
4.2.2 Potenzielle Erträge	15
4.2.3 Potenzielle Kosten und Mindereinnahmen.....	16
4.3 Auswirkungen auf den Immobilienmarkt.....	17
5. Dokumentation der Mitwirkung.....	19
5.1 Öffentliche Auflage und Anhörung.....	19
5.2 Kantonale Vorprüfung	19

1. Ausgangslage

1.1 Anlass der Teilrevision

Mit dem revidierten Raumplanungsgesetz (RPG) von 2014 wird den Kantonen vorgeschrieben, den Ausgleich von Planungsvorteilen und -nachteilen zu regeln. Mit dem kantonalen Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) und der Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) wird diese Vorgabe aus dem RPG im Kanton Zürich umgesetzt. Das MAG wurde im Oktober 2019 vom Zürcher Kantonsrat beschlossen. Die MAV befindet sich aktuell in Erarbeitung. Beide Vorlagen – Gesetz und Verordnung – sollen anfangs 2021 in Kraft treten.

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.

Die Stadt Bülach hat bei Gestaltungsplänen bisher in der Regel städtebauliche Verträge mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern ausgehandelt. Im Rahmen solcher Verträge wurde bisher 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.

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.

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 abgeschöpft. Die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer beteiligen sich so an den Kosten, die durch die Planungsmassnahmen für die öffentliche Hand entstehen. Für die Verwendung der Erträge aus der Mehrwertabgabe werden zweckgebundene Fonds eingerichtet.

Raumplanerische Massnahmen erhöhen den Grundstückwert:



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.

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 die Bestimmungen zur Einrichtung des kommunalen Mehrwertausgleichsfonds (vgl. Kapitel 3). Die Teilrevision beinhaltet nur neue Bestimmungen. Bestehende Bestimmungen der rechtskräftigen BZO von Bülach werden nicht angepasst. Am Zonenplan sowie an den Ergänzungsplänen werden keine Anpassungen vorgenommen.

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. Gemäss dem Informationsschreiben des Amtes für Raumentwicklung des Kantons Zürich betreffend Mehrwertausgleich vom 12. Februar 2020 kann sich der erläuternde Bericht auf Ausführungen zum Verzicht bzw. zur Höhe des Abgabesatzes und zur Freifläche beschränken.

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

1.4 Ziele der Teilrevision

Das Ziel der Teilrevision der BZO ist es, die gesetzliche Grundlage zu schaffen, um die Mehrwertabgabe in der Gemeinde Bülach einzuführen. Darüber hinaus gilt es, die Einrichtung eines Mehrwertausgleichsfonds zu regeln.

1.5 Planungsprozess

Das MAG sowie die MAV bilden die Grundlage für die vorliegende Teilrevision. Das MAG wurde am 28. Oktober 2019 durch den Kantonsrat beschlossen. Die MAV wurde im Herbst 2019 in Vernehmlassung gegeben und befindet sich aktuell in Überarbeitung. Voraussichtlich werden beide Vorlagen anfangs 2021 in Kraft treten.

Damit in der BZO von Bülach möglichst rasch eine Grundlage zur Erhebung der Mehrwertabgabe vorliegt, wird eine Teilrevision der BZO durchgeführt, die nur die Mehrwertabgabe betrifft. Die Erarbeitung des Entwurfs der Teilrevision erfolgte zwischen Dezember 2019 und Mai 2020. Der Stadtrat verabschiedete den Teilrevisionsentwurf am 20. Mai 2020 für die öffentliche Auflage, die Anhörung und die Vorprüfung durch den Kanton. Die öffentliche Auflage, Anhörung und kantonale Vorprüfung fanden vom 5. Juni bis 10. August 2020 statt. In dieser Zeit konnte sich jede und jeder zum Entwurf der Teilrevision äussern und Anträge zur Anpassung stellen. Die öffentliche Auflage, die Anhörung und kantonale Vorprüfung werden in Kapitel 5 des vorliegenden Berichts dokumentiert.

Nach der Überarbeitung wird die Teilrevision dem Gemeinderat überreicht. Vorgesehen ist, dass der Gemeinderat die Teilrevision Ende 2020, Anfang 2021 erlässt. Vorbehältlich des fakultativen Referendums tritt die Teilrevision ca. Mitte 2021 in Kraft.

	2020			2021	
	2. Quartal	3. Quartal	4. Quartal	1. Quartal	2. Quartal
Teilrevision MAG					
Erarbeitung					
Öff. Auflage, Anhörung und Vorprüfung					
Überarbeitung und Erlass					

Abbildung 2: Zeitplan Teilrevision BZO zum Mehrwertausgleich (Eigene Abbildung)

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 summarisch in Kapitel 3 dokumentiert. Deren Auswirkungen hält das darauffolgende Kapitel 4 fest. In Kapitel 5 werden die im Rahmen der öffentlichen Auflage und kantonalen Vorprüfung eingegangenen Stellungnahmen dokumentiert.

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, angemessen auszugleichen. Mit der Revision des RPG 2014 wurde Art. 5 mit Mindestvorgaben (Art. 5 Abs. 1bis–1sexies RPG) ergänzt. Diese betreffen u. a. den Abgabesatz und schreiben vor, dass mindestens eine Mehrwertabgabe bei Einzonungen erhoben werden muss.

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 am 28. Oktober 2019 durch den Kantonsrat verabschiedete MAG sieht demnach zwei Arten der Mehrwertabgabe vor: die kantonale und die kommunale Mehrwertabgabe.

Die kantonale Mehrwertabgabe wird nur auf Einzonungen und Umzonung einer Zone für öffentlichen Bauten und Anlagen erhoben. Der Abgabesatz – also der Anteil des Grundstückmehrwerts, der abgeschöpft wird – beträgt 20 %. Von der Abgabe befreit sind Mehrwerte unter Fr. 30'000. Der Erlös, der für den Kanton durch die Mehrwertabgabe entsteht, wird einem kantonalen Mehrwertausgleichsfonds zugewiesen. Die kantonale Abgabe auf Einzonungen gilt unabhängig davon, ob die Stadt eine kommunale Abgabe einführt.

Die kommunale Mehrwertabgabe kann auf Aufzonungen und Umzonungen, welche 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 Gemeinden frei, auf die Einführung einer kommunalen Mehrwertabgabe zu verzichten. Der Erlös, der für die Gemeinden durch die Mehrwertabgabe entsteht, wird einem kommunalen Mehrwertausgleichsfonds zugewiesen.

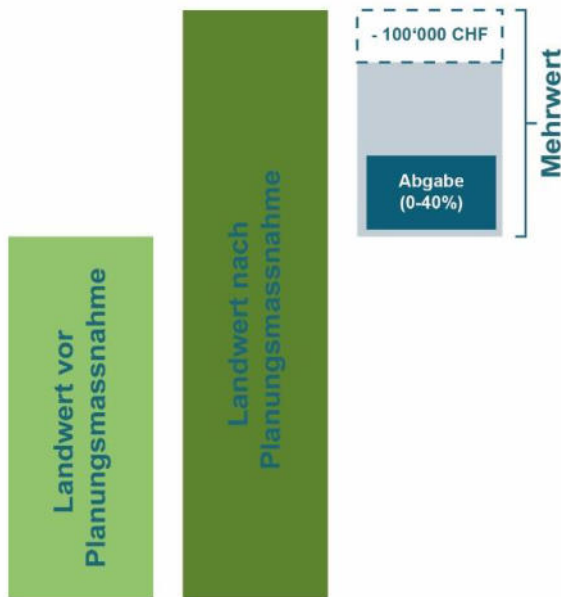


Abbildung 3: Prinzip der kommunalen Mehrwertabgabe im Kanton Zürich (Eigene Abbildung)

Sofern die 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 2'000 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.

Die Befreiung von der Mehrwertabgabe für Grundstücke unterhalb der minimalen Grundstücksgrösse 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.

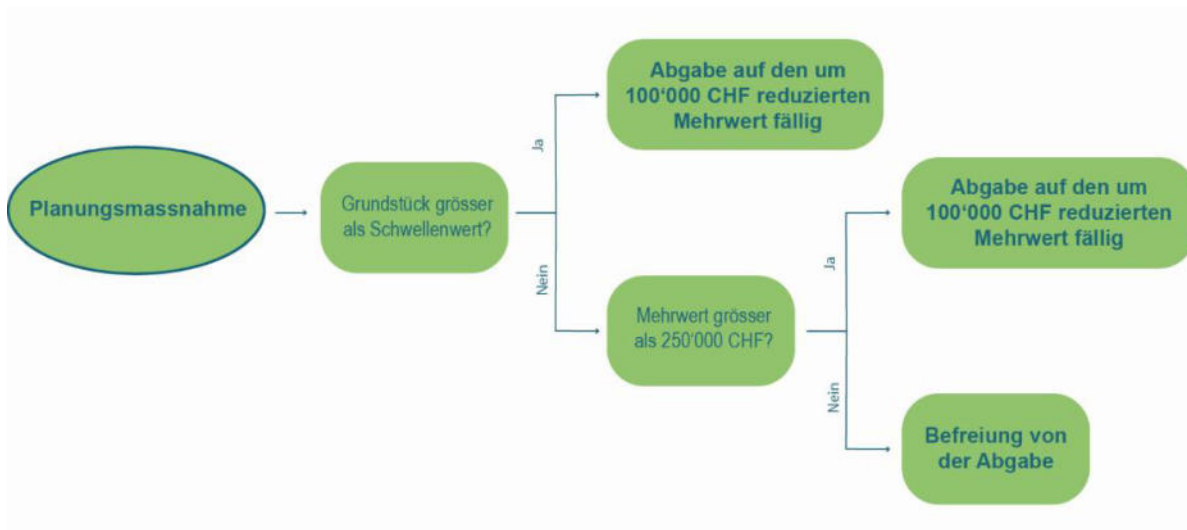


Abbildung 4: Funktionsweise des Schwellenwerts und der Mehrwertgrenze von Fr. 250'000 (Eigene Abbildung)

Neben der Erhebung einer Mehrwertabgabe mit dem ordentlichen Abgabesatz besteht gemäss MAG weiterhin die Möglichkeit, dass die 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 Vertragspartnern kommt, eine ordentliche Abgabe geleistet werden muss. Die «Rückfallebene» der ordentlichen Abgabe anstelle eines städtebaulichen Vertrags steht beiden Vertragsparteien offen.

2.3 Mehrwertausgleichsverordnung

Der Vernehmlassungsentwurf der MAV (VE-MAV) (Stand 15. September 2019) 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 (vgl. Abbildung 5).



Abbildung 5: Regelungsinhalt der MAV (Quelle: Bericht zur MAV, Amt für Raumentwicklung Kanton Zürich, 2019)

Ein wichtiger Aspekt, der in der MAV geregelt wird, betrifft die Verwendung der durch die kommunale Mehrwertabgabe entstandenen Erträge. Die Erträge fließen in den kommunalen Fonds. Sie sind für kommunale Planungsmassnahmen gemäss Art. 3 Abs. 3 RPG zu verwenden. 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 §37 VE-MAV 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 Fondsmittel können auch soziale 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. Die Einzelheiten zur Mittelverwendung sind in den kommunalen Fondsreglementen zu regeln. Die Gemeinden können dabei die Verwendungszwecke gemäss §37 VE-MAV einschränken oder zusätzliche definieren, solange diese den Vorgaben von Art. 3 Abs. 3 RPG entsprechen.

3. Die Anpassungen der Bau- und Zonenordnung

3.1 Erhebung einer Mehrwertabgabe

Die Regelungen zum Mehrwertausgleich werden in einem neuen Abschnitt 14 in der bestehenden BZO ergänzt.

In Artikel 14.1 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.

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

Nach wie vor besteht gemäss MAG die Möglichkeit, dass die Gemeinden die Mehrwertabgabe im Rahmen von städtebaulichen Verträgen regeln. Eine Bestimmung dazu in der BZO ist nicht nötig. Die Stadt Bülach möchte auch in Zukunft städtebauliche Verträge mit Investoren sowie mit Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern aushandeln, wenn dies sinnvoll ist. Das kann vor allem bei grösseren Arealentwicklungen, bei denen 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.

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 Vertragspartnern. Falls keine Einigung erzielt werden kann, so wird eine ordentliche Mehrwertabgabe erhoben. Ebenso können andere Vereinbarungen zur Kostenteilung der Mehrwertschätzung getroffen werden (vgl. §10 VE-MAV).

3.2 Erträge

Die Erträge aus den Mehrwertabgaben fliessen in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds. Ziffer 14.2 schafft die gesetzliche Grundlage zur Einrichtung des Fonds. Die Verwendung der Mittel richtet

sich grundsätzlich nach Art. 3 Abs. 3 RPG bzw. nach §37 VE-MAV. Die Verwendung der Mittel wird im Fondsreglement präzisiert. Sie muss aber innerhalb des gesetzlich vorgegebenen Rahmens liegen.

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.:

- 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

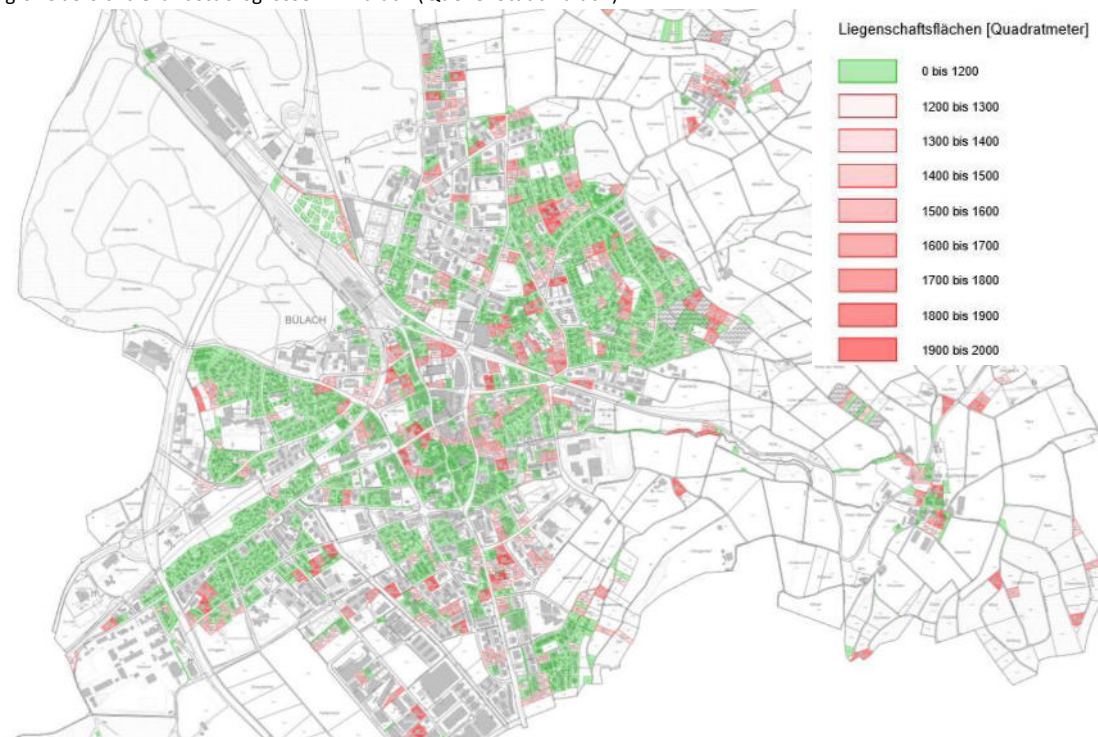
4.1 Auswirkungen für Grundeigentümer

Mit der vorliegenden Teilrevision werden keine Auf- oder Umzonungen vorgenommen. Entsprechend hat die vorliegende Teilrevision für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer keine direkten Auswirkungen. Für alle Auf- und Umzonungen, die nach der vorliegenden Teilrevision vorgenommen werden, wird grundsätzlich eine Mehrwertabgabe erhoben. Das gilt sowohl für Auf- und Umzonungen, die im Rahmen einer Revision der BZO vorgenommen werden als auch für solche, die mit einem Gestaltungsplan erfolgen.

Wird ein Grundstück mit einer künftigen Planungsmassnahme 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).

In Abbildung 6 ist ersichtlich, 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. Hypothetische Schätzungen zeigen allerdings auch (vgl. Kapitel 4.2), dass in Bülach bereits auf Grundstücken von 1'200 m² bei einer Aufzoning um ein Geschoss in der Regel ein Mehrwert von mehr als Fr. 250'000 erreicht wird. In diesem Fall müsste also für Einfamilienhausgrundstücke eine Mehrwertabgabe entrichtet werden.

Abbildung 6: Übersicht Grundstücksgrössen in Bülach (Quelle: Stadt Bülach)



Die Mehrwerte von zukünftigen Auf- und Umzonungen werden im Verlauf des jeweiligen Planungsverfahrens (z. B. BZO-Revision) geschätzt. Die definitiven Mehrwerte für die einzelnen Grundstücke werden allerdings erst nach dem Erlass der Planungsmassnahme ermittelt. Die Mehrwertbemessung wird den betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern 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.

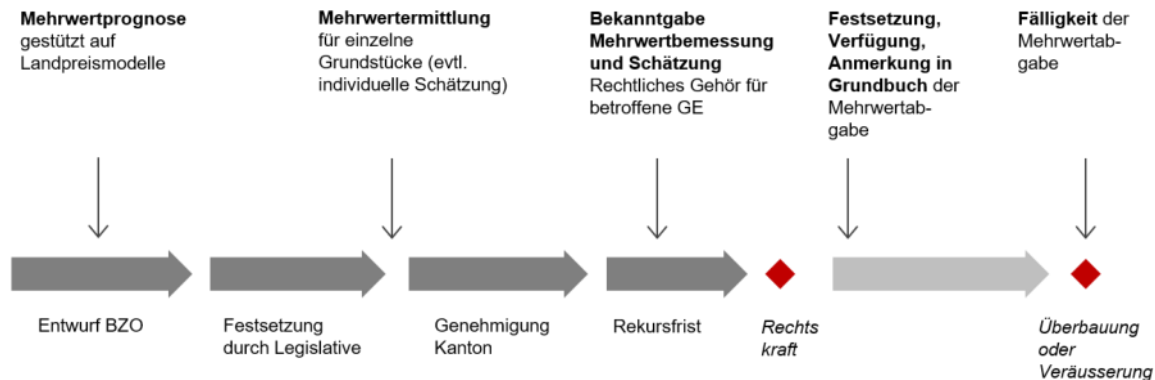


Abbildung 7: Verfahrensablauf bei der Mehrwertabgabe gemäss Entwurf MAV (Eigene Abbildung)

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

4.2 Auswirkungen für die Stadt

4.2.1 Rechtliche Grundlage für Mehrwertabgabe

Die vorliegende Teilrevision schafft die rechtliche Grundlage für die Stadt, um in Zukunft bei Um- oder Aufzonungen eine Mehrwertabgabe zu erheben. 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, auch an den Folgekosten beteiligen.

Die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer beteiligen sich damit an der Finanzierung von Investitionen, die für eine attraktive Stadtentwicklung nötig sind. Die Mehrwertabgabe trägt dazu bei, dass eine qualitätsvolle Innenentwicklung stattfinden kann. Gemäss Entwurf der MAV können mit den Erträgen aus der Mehrwertabgabe z. B. Investitionen in die Gestaltung des öffentlichen Raums sowie von Parks, Plätzen oder Grünanlagen finanziert werden. Weiter sind Investitionen in die Verbesserung des Lokalklimas, die Verbesserung der Zugänglichkeit zu den Haltestellen des öffentlichen Verkehrs und zu öffentlichen Einrichtungen mit Rad- und Fusswegen oder in die Verbesserung der Bau- und Planungskultur möglich (vgl. §37 VE-MAV).

4.2.2 Potenzielle Erträge

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.

Der Mehrwert von Grundstücken soll in einfachen Fällen künftig gestützt auf ein Landpreismodell ermittelt werden können (vgl. §6 VE-MAV). Dieses Landpreismodell ist als Teil einer Web-Applikation vorgesehen, die durch den Kanton Zürich entwickelt und den Gemeinden künftig zur Verfügung gestellt werden soll. Die Applikation soll so konzipiert werden, 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 soll die Applikation den erwarteten Mehrwert berechnen und diesen anzeigen. In komplexen Fällen wie beispielsweise Auf- und Umzonungen im Rahmen von Gestaltungsplänen sind individuelle Schätzungen nach anerkannten Bewertungsmethoden vorzunehmen (vgl. §10 VE-MAV). Im Rahmen von Schätzungen möglicher Erträge aus der Mehrwertabgabe hat sich gezeigt, dass die zu erwartenden Einnahmen mindestens zur Hälfte aus komplexen Fällen resultieren könnten.

Wie hoch die gesamten Erträge sind, die in den Mehrwertausgleichsfonds fließen werden, kann zum aktuellen Zeitpunkt nicht abgeschätzt werden. Das ist erst dann möglich, wenn mehrwertabgabepflichtige Planungsmassnahmen vorgenommen werden. Im Rahmen der Erarbeitung der Teilrevisionsvorlage wurden aber hypothetische Schätzungen zur Höhe der potenziellen Mehrwertabgabe durch das Büro Fahrländer und Partner Raumentwicklung AG (FPRE) erstellt.

Bei diesen Schätzungen wurden verschiedene mehrwertabgabepflichtige Planungsmassnahmen angenommen. Zum heutigen Zeitpunkt ist offen, ob diese Planungsmassnahmen in Zukunft umgesetzt werden. Zum einen wurde davon ausgegangen, dass östlich der Abgrenzungslinie (AGL) in den Gebieten mit hoher Nutzungsdichte gemäss Regionalem Entwicklungskonzept Raum Bülach (EKRB) Aufzonungen um ein Geschoss vorgenommen werden. Ausgehend von dieser Annahme wurde der Effekt auf die Mehrwertabgabe abgeschätzt. Zum anderen wurde der Mehrwert von tatsächlichen und potenziellen Aufzonungen im Rahmen von Gestaltungsplänen geschätzt. Die Schätzungen wurden anhand eines Modells vorgenommen, das auf einer umfassenden Datengrundlage basiert. Sie erfolgten pro Gebiet bzw. Zonentyp und nicht parzellenscharf.

Die Schätzungen zeigen, dass bei einer tatsächlichen Umsetzung der oben erwähnten Planungsmassnahmen, Mehrwertabgaben von knapp Fr. 100 Mio. anfallen könnten. Dieser Wert ist allerdings mit einer grösseren Unsicherheit behaftet. Bei kurz- bis mittelfristigen Marktveränderungen (z. B. Veränderung der potenziellen Mieterträge, Veränderung der Diskontierungssätze) könnte er sich um bis zu +/- 30 % verändern. Weiter gilt zu beachten, dass die Erträge aus der Mehrwertabgabe nicht sofort anfallen, sondern erst bei 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.

4.2.3 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 eher gering sind. Die Kosten können teilweise über den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds gedeckt werden (vgl. §10 Abs. 5 VE-MAV). Bei städtebaulichen Verträgen können abweichende Regelungen getroffen werden.

Die politischen Gemeinden erheben im Kanton Zürich die Grundstücksgewinnsteuer. Der Grundstücksgewinn 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 Grundstücksgewinn entspricht damit nicht dem Mehrwert infolge einer Planungsmassnahme. Der Steuertatbestand bei der Grundstücksgewinnsteuer liegt in Handänderungen von Grundstücken oder Anteilen an Grundstücken. Der Abgabetatbestand bei der Mehrwertabgabe liegt in der Handänderung oder Überbauung des Grundstücks.

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

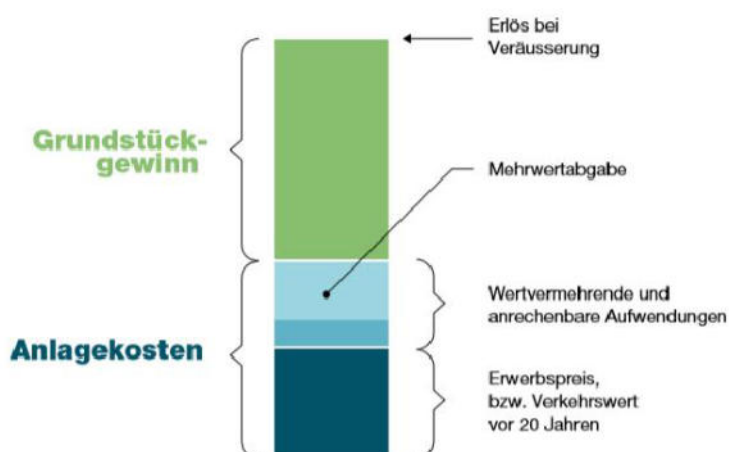


Abbildung 8: Bemessung des Grundstücksgewinns (Quelle: Mehrwertausgleich: Umsetzung im Kanton Zürich, Amt für Raumentwicklung Kanton Zürich, 2016)

Bei der Handänderung von Grundstücken, bei denen eine Mehrwertabgabe verfügt wurde, reduzieren sich die potenziellen Erträge aus der Grundstücksgewinnsteuer für die Stadt. Die Höhe dieser Reduktion kann aktuell nicht abgeschätzt werden, da die Höhe der Mehrwertabgabe erst dann abgeschätzt werden kann, wenn konkrete Auf- oder Umzonungen vorgenommen werden. Die Reduktion ist jedoch geringer als die zusätzlichen Einnahmen durch die Mehrwertabgabe, da die Mehrwertabgabe nicht direkt von der geschuldeten Grundstücksgewinnsteuer, sondern als anrechenbare Anwendung vom Grundstücksgewinn abgezogen wird. Eine Mehrwertabgabe von z. B. Fr. 50'000 entspricht also nicht einer Reduktion der Grundstücksgewinnsteuer um Fr. 50'000. Im Weiteren wird nicht der Mehrwert, sondern die verfügte Abgabe als anrechenbare Aufwendung angerechnet.

4.3 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.

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. 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.

Auch auf die Nachfrage wirkt sich die Mehrwertabgabe nicht aus. Die Nachfrage bzw. die Zahlungsbereitschaft eines Käufers ist 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 (Entwicklungs-, Bau-, Finanzierungskosten). 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).

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 Geschäftsf Flächen) 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.

5. Dokumentation der Mitwirkung

5.1 Öffentliche Auflage und Anhörung

Der Stadtrat von Bülach hat die Teilrevision der BZO mit Beschluss Nr. 214 vom 20. Mai 2020 zur öffentlichen Auflage gemäss § 7 Abs. 2 PBG sowie zur Anhörung der Region und der nebengeordneten Planungsträger verabschiedet. Die Dokumente lagen vom 5. Juni bis zum 10. August 2020 öffentlich auf. Die Vorlage wurde von der Planungsgruppe Zürcher Unterland (PZU) sowie von den Gemeinden Embrach, Winkel, Hochfelden und Bachenbülach zur Kenntnis genommen. Inhaltliche Rückmeldungen oder Anträge gingen keine ein. Es gingen keine Stellungnahmen aus der Bevölkerung, von Parteien, Verbänden oder dgl. ein.

5.2 Kantonale Vorprüfung

Gleichzeitig mit der öffentlichen Auflage und Anhörung wurde die Vorlage dem Kanton zur Vorprüfung vorgelegt. Mit dem Vorprüfungsbericht vom 21. Juli 2020 hat das kantonale Amt für Raumentwicklung zur Vorlage Stellung genommen und beurteilt sie als genehmigungsfähig.

Im Vorprüfungsbericht weist das ARE darauf hin, dass auf dem Titelblatt der Genehmigungsvermerk zu ergänzen ist. Die Anpassung wurde in der überarbeiteten Version vorgenommen. Weiter merkt das ARE an, dass allfällige Anpassungen an der Abschnitt- und Artikelnummerierung in der rechtskräftigen BZO in der vorliegenden Teilrevision zu dokumentieren sind. Es erfolgt keine Anpassung der Abschnitt- und Artikelnummerierung. Die Teilrevisionsvorlage muss aus diesem Grund nicht angepasst werden.