

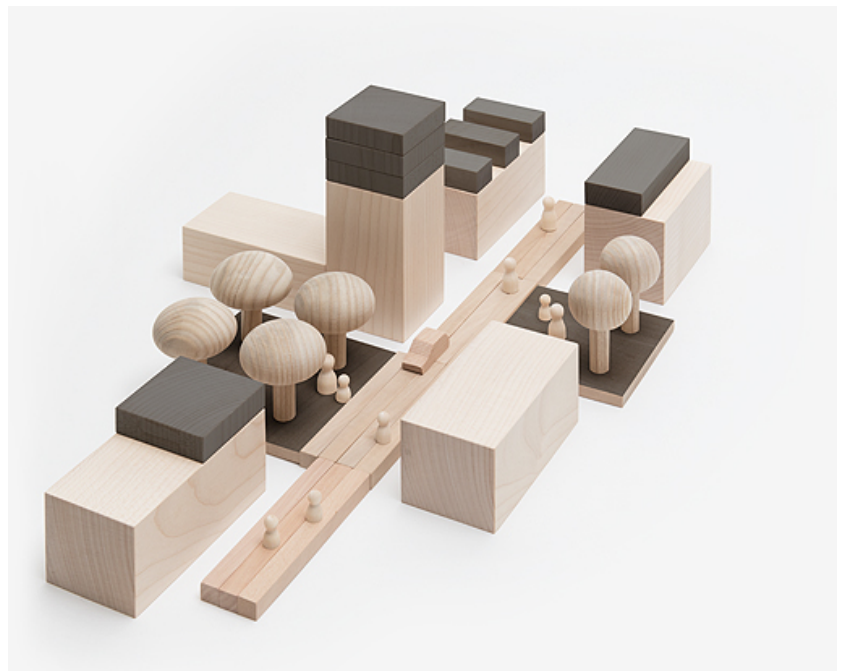


uster
Wohnstadt am Wasser

Teilrevision Nutzungsplanung: Mehrwertausgleich

ERLÄUTERNDER BERICHT GEMÄSS ART. 47 RPV

Vom Gemeinderat am 27. September 2021 zu-
stimmend zur Kenntnis genommen



Inhalt

1	AUSGANGSLAGE	3
1.1	Anlass der Teilrevision	3
1.2	Worum geht es?	3
1.3	Situation in Uster	7
1.4	Ziele der Teilrevision	8
2	ANPASSUNGEN DER BAU- UND ZONENORDNUNG	9
2.1	Musterbestimmungen	9
2.2	Freifläche	10
2.3	Höhe des Abgabesatzes	13
2.4	Städtebauliche Verträge	13
2.5	Fondsreglement	14
3.	AUSWIRKUNGEN DER TEILREVISION	15
3.1	Auswirkungen für die Stadt	15
3.2	Auswirkungen für Grundeigentümer	15
4.	VERFAHREN	16
4.1	Öffentliche Auflage	16
4.2	Anhörung	16
4.3	Kantonale Vorprüfung	16
4.4	Überarbeitung	16
4.5	Festsetzung Gemeinderat	17
4.6	Genehmigung	17

Hinweis

Der erläuternde Bericht entspricht dem Antrag des Stadtrats an den Gemeinderat. Da der Gemeinderat den Abgabesatz von 40 % auf 30 % geändert hat, wurden die Kapitel 2.3 und 4.5 nach der Festsetzung mit wenigen Ergänzungen versehen.

Auftraggeber

Stadt Uster, Stadtraum und Natur

Bearbeitung

**SUTER
VON KÄNEL
WILD**

Planer und Architekten AG
Förrlibuckstrasse 30, 8005 Zürich
+41 44 315 13 90, www.skw.ch

Olaf Wolter, Projektleiter
Tobias Thaler, Projektleiter Stv.

Titelbild

Eigene Abbildung, SUTER • VON KÄNEL • WILD

1 AUSGANGSLAGE

1.1 Anlass der Teilrevision

Mehrwertausgleichsgesetz

Gemäss Art. 5 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG) ist für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen entstehen, ein angemessener Ausgleich zu gewährleisten. Mit der letzten Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes, die per 1. Mai 2014 in Kraft getreten ist, wurde Art. 5 mit Mindestvorgaben zum Mehrwertausgleich (Art. 5 Abs. 1 bis - 1 sexies RPG) ergänzt. Damit wurden die Kantone verpflichtet, einen Ausgleich der planungsbedingten Mehrwerte von mindestens 20 % zu regeln (Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG).

Der Kantonsrat ist dieser Aufforderung mit dem Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) nachgekommen, welches am 28. Oktober 2019 erlassen wurde. Um das Gesetz durch den Regierungsrat in Kraft setzen zu können, wurde die zugehörige Verordnung erarbeitet. Diese wurde vom Regierungsrat mit Beschluss vom 30. September 2020 erlassen. Das Gesetz und die Verordnung treten auf den 1. Januar 2021 in Kraft.

1.2 Worum geht es?

Regelungskompetenzen und Handlungsbedarf in den Gemeinden

Die Mehrwertabgabe für Einzonungen ist im MAG abschliessend geregelt. Der Abgabesatz auf den entstehenden Mehrwert beträgt 20 %. Der Betrag fliesst in den kantonalen Mehrwertausgleichsfonds. Der Kanton erhebt zudem eine Mehrwertabgabe auf die Umzonung von einer Zone für öffentliche Bauten in eine andere Bauzone.

Die Gemeinden können gestützt auf § 19ff MAG bei Auf- und Umzonungen eine Mehrwertabgabe zwischen 0 % und höchstens 40 % des um Fr. 100'000.- gekürzten Mehrwerts erheben.

Mögliche Freifläche

Entscheidet sich die Gemeinde für die Erhebung der Mehrwertabgabe, so muss sie ergänzend eine Freifläche bestimmen. Die Freifläche kann zwischen 1'200 m² und 2'000 m² betragen. Grundstücke, die kleiner sind als diese Freifläche, sind von der Mehrwertabgabe unter der Voraussetzung befreit, dass der Mehrwert auf diesen Grundstücken kleiner ist als Fr. 250'000.- (§ 19 Abs. 4 MAG).

Wie ist der Mehrwert definiert?

Der Mehrwert ist die Differenz zwischen den Verkehrswerten eines Grundstücks mit und ohne Planungsmassnahme. Die Planungskosten (z.B. Wettbewerbe oder Gestaltungspläne) können in Abzug gebracht werden. Die Bewertung erfolgt nach einem Landpreismodell. Dieses Landpreismodell wird durch den Kanton erstellt und liegt seit März 2021 vor. Das Landpreismodell kann indes erst bei Vorliegen einer konkreten Planungsmassnahme eingesetzt werden.

Daher kann ein planerischer Mehrwert für einzelne Grundstücke, der im Rahmen einer Planungsmassnahme entsteht, derzeit lediglich approximativ abgeschätzt und nicht näher bestimmt werden.

Planungsmassnahmen

Das MAG und die MAV nehmen Bezug auf den Planungsmehrwert, der im Rahmen von Planungsmassnahmen entsteht.

Gemeint sind Planungen im Sinne des RPG, und zwar solche, welche auf Stufe der Nutzungsplanung und somit grundeigentümerverbindlich die Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks («Ausübung der zulässigen Bodennutzung» im Sinne von Art. 14 Abs. 1 RPG und § 1 PBG) festlegen.

Zu den Planungsmassnahmen, die einen Mehrwertausgleich auslösen, gehören insbesondere:

- Einzonungen
- Umzonungen
- Aufzonungen
- Gestaltungsplanungen

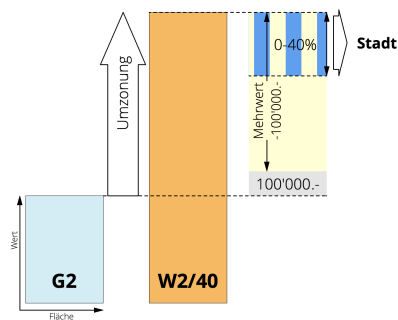
Bei Einzonungen sowie bei Umzonungen von einer Zone für öffentliche Bauten in eine andere Bauzone erhebt der Kanton eine Mehrwertabgabe in Höhe von 20% des Mehrwerts. Auf diese Abgaben haben die Gemeinden keinen Einfluss.

Was wird unter dem Begriff «Einzonung» verstanden?

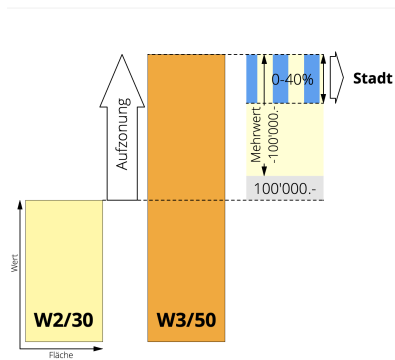
Als Einzonung wird die Ausscheidung einer neuen Bauzone im Sinne von § 48 PBG und die Festsetzung eines kantonalen Gestaltungsplans verstanden (§ 1 lit. b MAG).

Was wird unter dem Begriff Umzonung verstanden?

Als Umzonung wird die Zuweisung einer Bauzone zu einer anderen Bauzonenart (gemäss Auflistung in § 48 PBG) verstanden (§ 1 lit. d MAG). So stellt beispielsweise die Zuweisung einer Gewerbezone zu einer Wohnzone eine Umzonung dar.



Was wird unter dem Begriff Aufzoning verstanden?



Als Aufzoning wird die Verbesserung der Nutzungsmöglichkeit einer Bauzone verstanden (§ 1 lit. c MAG), unter Beibehaltung der bisherigen Nutzungsart. Die Verbesserung kann beispielsweise in der Erhöhung der Ausnützung (§ 251 PBG) und in der Erhöhung der zulässigen Geschosshöhe bestehen. Eine Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten kann auch mit der Festsetzung von Sondernutzungsplänen (Gestaltungsplänen) erfolgen.

Bessere Nutzungsmöglichkeiten als Folge einer Ausnahmegewilligung oder einer verbesserten Erschliessung stellen hingegen keine Aufzonungen dar, da es sich dabei nicht um Planungsmassnahmen im Sinne des RPG handelt.

Mehrwertprognose

Vor der Festsetzung der Planungsmassnahme ermittelt die Gemeinde den voraussichtlichen Mehrwert, gestützt auf das Landpreismodell.

Liegen besondere Gründe vor, die eine Ermittlung des Mehrwerts mittels Landpreismodell verunmöglichen, erfolgt eine individuelle Schätzung. Eine solche individuelle Schätzung ist bei Sondernutzungsplänen vorzusehen (§ 13. Abs. 1 lit. a MAV).

Städtebauliche Verträge

Anstelle der Erhebung einer Abgabe können die Gemeinden mit den Grundeigentümern gemäss § 19 Abs. 6 MAG städtebauliche Verträge zum Ausgleich des Mehrwerts beschliessen.

Städtebauliche Verträge regeln gemäss § 21 Abs. 1 MAG Rechte und Pflichten der Vertragsparteien bei der Verwirklichung eines Bauvorhabens. Damit schafft das MAG die Rechtsgrundlage für den Abschluss städtebaulicher Verträge.

Da bis anhin die Rechtsgrundlagen zur Erhebung einer Mehrwertabgabe fehlten, nutzten viele Zürcher Gemeinden das Instrument der städtebaulichen Verträge zur Abgeltung von Mehrwerten auf freiwilliger Basis. So auch in Uster, wo solche Verträge regelmässig im Rahmen von Gestaltungsplanverfahren zwischen dem Stadtrat und den Eigentümern abgeschlossen wurden. Dazu zählen unter anderem die städtebaulichen Verträge Zellwegerareal, Zeughaus oder Am Stadtpark, wo sich die Stadt wesentliche Mehrwerte vertraglich sichern konnte. Die Verträge wurden bis anhin nicht öffentlich aufgelegt, dem Gemeinderat aber mittels Aktenaufgabe zur Kenntnis gebracht.

Im Zeitalter der Innenentwicklung steigt der Anspruch an hochwertige Entwicklungen. Der Einsatz der städtebaulichen Verträge als Alternative zur rein monetären Mehrwertabgabe erlaubt den Gemeinden das Aushandeln unterschiedlichster sachbezogener Leistungen zu Gunsten einer hochwertigen Entwicklung. Der städtebauliche Vertrag bildet dabei eine die Vertragsfreiheit wahrende Alternative zur monetären Abgabe: Werden sich die Vertragsparteien nicht einig, kann sich ein Verhandlungspartner zurückziehen und der Ausgleich ist mittels monetärer Abgabe zu leisten (§ 30 MAV).

Der Inhalt der Verträge kann grundsätzlich von den Vertragsparteien im Rahmen der Vertragsgestaltungsfreiheit bestimmt werden, wobei die gesetzlichen Vorgaben gemäss § 21 MAG und § 29 MAV bezüglich möglicher Vertragsinhalte und Mindestinhalte zu beachten sind. Insbesondere wird verlangt, dass ein sachlicher Zusammenhang zwischen den Gegenständen des Vertrags und der Planungsmassnahme besteht. Die Rechtmässigkeit, Angemessenheit und Zweckmässigkeit kommunaler Mehrwertausgleichsregelungen werden durch den Kanton im Rahmen des Genehmigungsverfahrens von Nutzungsplänen überprüft. Die Verträge werden zusammen mit der zugehörigen Planungsmassnahme gemäss obigem Verfahren veröffentlicht und aufgelegt. Rechtsgültige Verträge werden im Grundbuch vermerkt.

Mit der Rechtsgültigkeit des MAG wird der Gemeinderat neuer Vertragspartner bei städtebaulichen Verträgen. Diese werden ihm gemeinsam mit der Planungsmassnahme, beispielsweise einem Gestaltungsplan, vom Stadtrat zur Festsetzung resp. Unterzeichnung überwiesen.

Sinngemäss zu Art. 19 Abs. 1 lit c GO sind städtebauliche Verträge in Uster durch den Gemeinderat zu unterzeichnen.

Städtebauliche Vorverträge

Zusätzlich zum städtebaulichen Vertrag regelt die MAV in § 28 städtebauliche Vorverträge. Diese regeln die Absichten aller Beteiligten während der Phase von der Aufnahme der Vertragsverhandlungen bis zum Zeitpunkt des Abschlusses des städtebaulichen Vertrags. Damit kann eine gewisse Rechts- und Planungssicherheit gewährt werden. Im Gegensatz zu städtebaulichen Verträgen sind Vorverträge nicht zu publizieren.

Einsatz von städtebaulichen Verträgen

Der Abschluss von städtebaulichen Verträgen wie von Vorverträgen nach MAV ist freiwillig. In Gebieten von hoher städtebaulicher Bedeutung empfiehlt es sich, stets ein zweistufiges Verfahren (Vorvertrag und städtebaulicher Vertrag) zu verlangen. Gleichzeitig ist dem Aspekt Rechnung zu tragen, dass nicht jeder private Gestaltungsplan einen städtebaulichen Vertrag erfordert. In diesem Fall erfolgt die Mehrwertabgabe mittels Einzahlung in den kommunalen MAG-Fonds.

Zeitpunkt der Anwendung des MAG

Das MAG ist nur anwendbar auf Planungsmassnahmen, die nach Inkrafttreten des MAG festgesetzt werden (§ 29 MAG).

Massgeblich für die Entstehung der Mehrwertabgabebeforderung und die Bemessung des Mehrwerts ist gemäss § 3 Abs. 1 MAG der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme. Eine rückwirkende Erhebung von Mehrwerten auf zu einem früheren Zeitpunkt beschlossene Aufzonungen oder Umzonungen ist ausgeschlossen.

Verwendung der Einnahmen

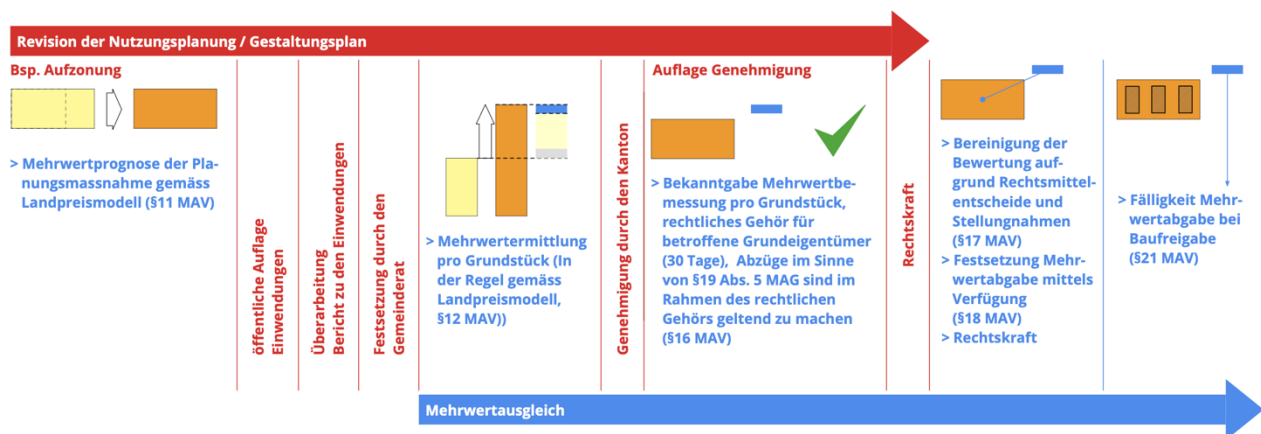
Die Einnahmen aus dem kommunalen Mehrwertausgleich sind einem Fonds zuzuweisen. Die Gelder sind für kommunale raumplanerische Massnahmen im Sinne von Art. 3 Abs. 3 RPG zu verwenden (§ 42 MAV).

Die kommunale «Verordnung zur Verwendung der kommunalen Mehrwertabgabe» (MAG-Fonds) wird in Uster zeitgleich mit der BZO-Teilrevision dem Gemeinderat zur Beschlussfassung vorgelegt. Über die Verwendung der Einnahmen ist jährlich Bericht zu erstatten.

Verfahren

Das MAG und namentlich die MAV bilden ein komplexes Regelwerk. Der Vollzug ist mit einem hohen administrativen Aufwand verbunden.

Die nachfolgende Grafik zeigt das Verfahren zur Festsetzung der Mehrwertabgabe im Rahmen einer Planungsmassnahme im Überblick.



Das Planungsverfahren und das Verfahren zur Festsetzung des Mehrwertausgleichs überlappen sich teilweise, wobei die Mehrwertabgabe erst festgesetzt werden kann, wenn die auslösende Planungsmassnahme in Rechtskraft erwachsen ist.

1.3 Situation in Uster

Stadtraum Uster 2035

Im Rahmen des Projekts «Stadtraum Uster 2035» unterzieht der Stadtrat die Ortsplanung von Uster einer Gesamtrevision. Mit der Festsetzung des Stadtentwicklungskonzeptes (STEK) am 20. August 2019 hat der Stadtrat die erste Projektphase abgeschlossen und die zweite Phase zur Revision der kommunalen Richtplanung eingeleitet (Beschluss Nr. 314/2019). Die Revision der behördenverbindlichen Richtpläne bildet die Grundlage für die Überarbeitung der Nutzungsplanung in einer dritten Projektphase. Beide Phasen dauern voraussichtlich zwei bis drei Jahre. Kommt es zu Rekursverfahren, kann ihr Abschluss mehr oder weniger stark verzögert werden. Bis die eigentümerverbindliche Nutzungsplanung beschlossen und rechtskräftig ist, werden somit noch einige Jahre vergehen. Ein Projektabschluss vor Ende 2025 ist nicht realistisch.

Anfallende Mehrwerte bis zum Abschluss der Gesamtrevision

Vor dem Abschluss der Gesamtrevision der Ortsplanung («Stadtraum Uster 2035») ist, abgesehen von Anpassungen im Rahmen von Gestaltungsplanverfahren, nicht damit zu rechnen, dass abgeltungspflichtige Mehrwerte infolge von Um- oder Aufzonungen entstehen.

Städtebauliche Verträge neu nur noch mit MAG zulässig

Mit Inkrafttreten des MAG auf den 1.1.2021 darf die Stadt indes erst wieder einen städtebaulichen Vertrag abschliessen, wenn ihre BZO-Bestimmungen zur Regelung des Mehrwertausgleichs in Kraft getreten sind. Um eine Lücke beim Abschluss von städtebaulichen Verträgen, welche in Uster eine lange planerische Tradition aufweisen, zu verhindern, ist eine zeitnahe Teilrevision zur Umsetzung des MAG auf kommunaler Stufe der BZO erforderlich.

1.4 Ziele der Teilrevision

Teilrevision

Mit der vorliegenden Teilrevision wird das kantonale Mehrwertausgleichsgesetz kommunal verankert. Damit wird die rechtliche Grundlage geschaffen, um künftig ein Ausgleich von Mehrwerten, die bei Um- und Aufzonungen oder bei Gestaltungsplänen entstehen, vorzunehmen. Bei der anstehenden Gesamtrevision der Nutzungsplanung besteht dank des Vorziehens der Regelungen zum Mehrwertausgleich eine verlässliche Basis zur Feststellung der im Rahmen der Gesamtrevision entstehenden Mehrwertabgaben.

Die Inhalte der Teilrevision halten sich an die vom Kanton zur Verfügung gestellten Musterbestimmungen. Dies hat den Vorteil, dass verkürzte Bearbeitungsfristen zum Zug kommen. Das Verfahren kann auf diese Weise zügig abgewickelt werden, so dass die Teilrevision möglichst bald nach Inkrafttreten des MAG in Rechtskraft treten kann.

2 ANPASSUNGEN DER BAU- UND ZONENORDNUNG

2.1 Musterbestimmungen

Beschleunigtes Verfahren

Im Informationsschreiben vom 12. Februar 2020 bietet der Kanton den Gemeinden ein verkürztes Verfahren für die Umsetzung des MAG an: Der Kanton stellt den Gemeinden Musterbestimmungen zur Festlegung des Mehrwertes in der Bau- und Zonenordnung zur Verfügung. Werden diese, ergänzt um die Höhe der Mehrwertabgabe und das Mass der Freifläche, unverändert übernommen, kommen verkürzte Bearbeitungsfristen zum Zug.

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 $x\text{ m}^2$.

³ Die Mehrwertabgabe beträgt $y\%$ des um Fr. 100'000 gekürzten Mehrwerts.

Erträge

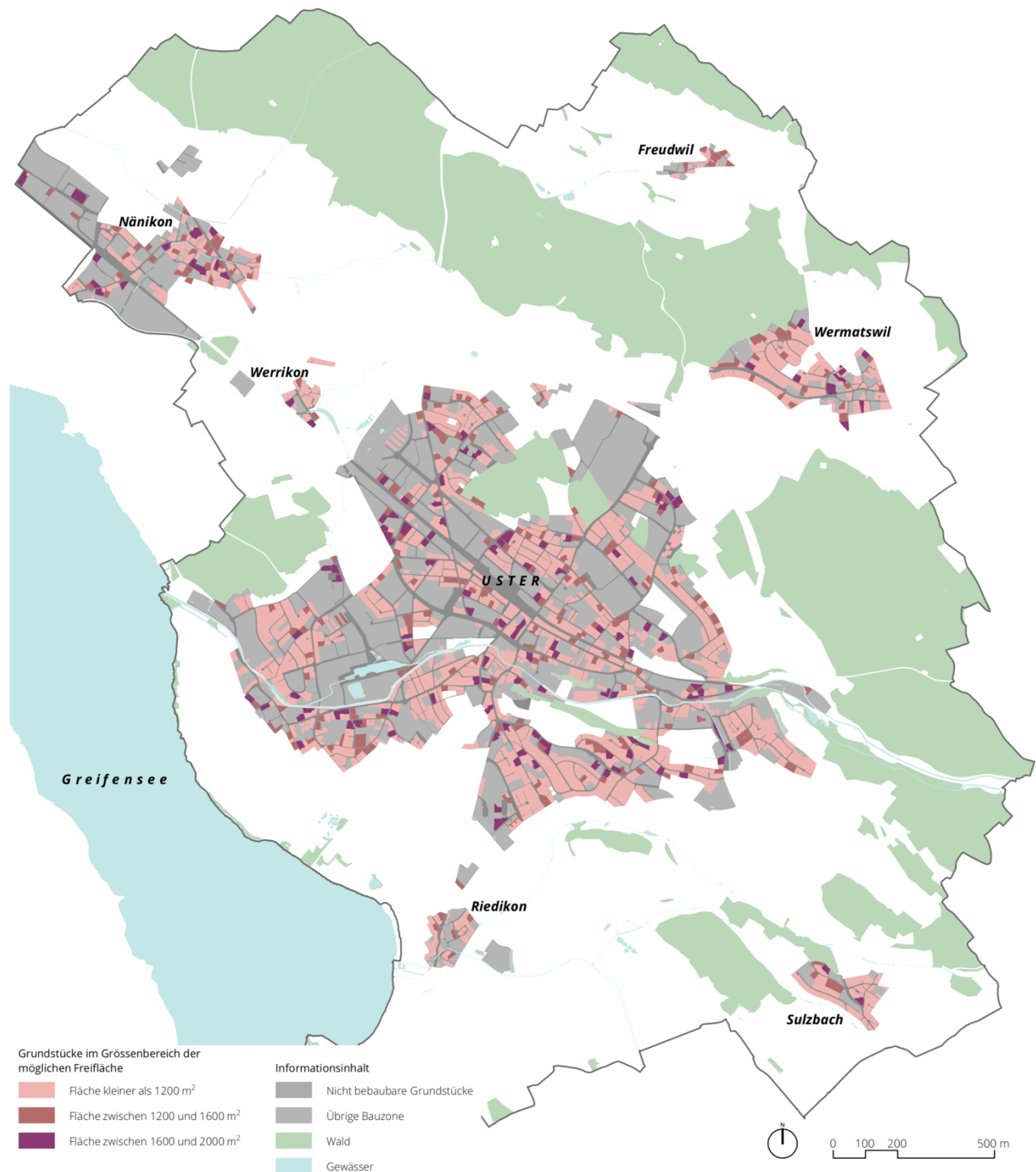
Die Erträge aus den Mehrwertabgaben fliessen in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds und werden nach Massgabe des Fondsreglements verwendet.

2.2 Freifläche

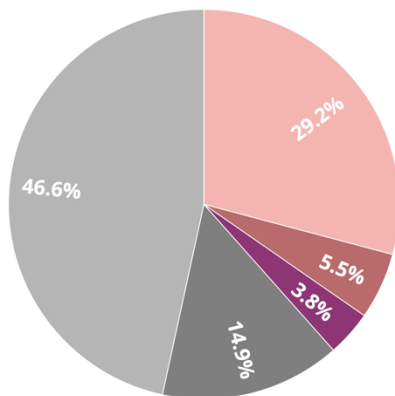
Die Freifläche, unter der kein Mehrwertausgleich anfällt, kann gemäss § 19 Abs. 2 MAG von 1'200 m² bis 2'000 m² festgelegt werden. In diesem Zusammenhang interessiert, wie gross der Anteil der Baulandgrundstücke ist, deren Fläche über bzw. unter der möglichen Freifläche liegt.

Grössenverteilung von Baulandgrundstücken in der Stadt Uster

Die untenstehende Karte zeigt die Grössenverteilung von Baulandgrundstücken in der Stadt Uster.



Verteilung von Baulandgrundstücken nach Grösse, bezogen auf die Gesamtfläche der Bauzone



- Fläche kleiner als 1200 m²
- Fläche zwischen 1200 und 1600 m²
- Fläche zwischen 1600 und 2000 m²
- Nicht bebaubare Grundstücke
- Übriges Siedlungsgebiet

Bezogen auf die Gesamtfläche der Bauzone umfassen Grundstücke, welche kleiner sind als 1'200 m², rund 29.2% der Fläche des Siedlungsgebietes. Grundstücke über 2'000 m² Fläche bestehen auf rund 46.6 % der Bauzone. Davon ausgenommen sind nicht bebaubare Grundstücke (Strassen etc.).

Es zeigt sich, dass kleinere Grundstücke insbesondere in Bauzonen mit einem hohen Anteil Einfamilienhäuser anzutreffen sind. So liegt die Parzellengrösse in der Landhauszone L2/30 und der Wohnzone W2/30 in der Regel unter 1'000 m².

Keine Befreiung, sofern Mehrwert über Fr. 250'000

Ergänzend ist zu beachten, dass Grundstücke unterhalb der Freifläche nicht zwingend von der Mehrwertabgabe befreit sind. Beträgt der mutmassliche Mehrwert von Grundstücken unterhalb der Freifläche mehr als Fr. 250'000, so wird gemäss § 19 Abs. 4 MAG gleichwohl eine Mehrwertabgabe bemessen.

Die nachfolgenden Tabellen illustrieren anhand des Zusammenhangs zwischen Wertsteigerung und Grundstücksgrösse, wann eine solcher Fall eintreten könnte.

Lesebeispiel:

Bei einer massgeblichen Grundstücksgrösse von 1'600 m² muss die Wertsteigerung (Differenz Landwert alt/neu) Fr. 156.25 pro m² betragen, um einen Mehrwert von gesamthaft Fr. 250'000 zu erreichen.

Wertsteigerung (Differenz Landwert alt/neu) in Fr. pro m ²	massgebliche Grundstücksgrösse in m ² (fixiert)	Mehrwert gesamt in Fr.
125.00	2000.00	250'000
156.25	1600.00	250'000
208.33	1200.00	250'000

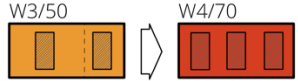
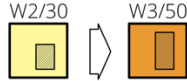
Lesebeispiel:

Bei einer Wertsteigerung (Differenz Landwert alt/neu) von Fr. 300 pro m² sind Grundstücke ab einer Grösse von 833 m² abgabepflichtig, da der Mehrwert in diesem Fall gesamthaft Fr. 250'000 erreicht.

Wertsteigerung (Differenz Landwert alt/neu) in Fr. pro m ² (fixiert)	massgebliche Grundstücksgrösse in m ²	Mehrwert gesamt in Fr.
300.00	833.33	250'000
350.00	714.29	250'000
400.00	625.00	250'000

Konkrete Beispiele

Untenstehend sind einige konkrete Beispiele anhand realistischer Landpreise zusammengestellt.

	Fall 1: Parzelle > Freifläche		Fall 2 + 3: Parzelle < Freifläche	
				
Fläche / Landpreis (Total) heute	4000 m ² / Fr. 5'200'000.-		800 m ² / Fr. 8'000'000.-	
Mehrwert pro m ² (2/3 der Mehrausnutzung) Mehrwert Total	Fr. 350.- Fr. 1'400'000.-		Fr. 440.- Fr. 352'000.-	
abgabepflichtiger Mehrwert (Mehrwert - 100'000.-)	Fr. 1'300'000.-		Fr. 252'000.-	
Abgabe (40% des abgabepflichtigen Mehrwerts)	Fr. 520'000.-		Fr. 100'800.- (obwohl < Freifläche)	

Feststellung der Abgabepflicht

Um eine Abgabepflicht feststellen zu können, ist die Mehrwertberechnung bei allen von einer Um- oder Aufzoning betroffenen Grundstücken erforderlich. Die Wahl der Freifläche hat demnach kaum Auswirkungen auf die administrativen Aufwendungen.

Mit welcher Abgabehöhe Eigentümer kleiner Parzellen zu rechnen haben, ist abhängig von der Planungsmassnahme und dem jeweiligen Landwert. Eine pauschalisierte Aussage ist nicht möglich. Der Kanton hat ein schematisches Landpreismodell zur Ermittlung der Mehrwerte erarbeitet. Dieses Landpreismodell liegt seit März 2021 in Form der Online-Plattform «eMWA – elektronischer Mehrwertausgleich» vor. Das Tool kann indes erst bei Vorliegen einer konkreten Planungsmassnahme eingesetzt werden. Allgemeine Prognoseberechnungen sind über die Online-Plattform nicht möglich. Eine Abschätzung möglicher Mehrwerte ist im Moment nicht möglich und auch kaum zielführend.

Festlegung der Freifläche auf 1'200 m²

Im Sinne einer möglichst gleichen Behandlung aller Eigentümer und einer angemessenen Alimentierung des MAG-Fonds soll die Freifläche auf den Minimalwert von 1'200 m² festgelegt werden. Eine weitere Minderung der Erträge durch Festlegung einer hohen Freigrenze erscheint nicht als angezeigt, zumal ohnehin beim Mehrwert ein Freibetrag von Fr. 100'000 abgezogen wird.

Zudem ist zu beachten, dass wie oben dargelegt die Festlegung der Freifläche keine absolute Untergrenze bildet, da ein abgabepflichtiger Mehrwert von Fr. 250'000 je nach Wertsteigerung bereits bei kleineren Grundstücksgrössen erreicht wird.

2.3 Höhe des Abgabesatzes

Abgabesatz von 40 %

Mit dem STEK bekennt sich der Stadtrat 2019 zur Innenentwicklung. Der kommunale Mehrwertausgleich ist in erster Linie ein raumplanerisches Instrument, das die Siedlungsentwicklung nach innen unterstützen soll.

Die Siedlungsentwicklung nach innen ist ein tragendes Element der Stadtentwicklung. Sie ist anspruchsvoller und aufwendiger als eine weitere Ausdehnung der Siedlungsfläche. Die öffentlichen Infrastrukturen müssen mit den steigenden Anforderungen infolge der Nutzungsintensivierung Schritt halten. Um dies zu unterstützen, ist der Mehrwertausgleich ein adäquates Mittel. Er ermöglicht, dass nicht nur von Nutzungserhöhungen begünstigte Grundeigentümer vom Planungsmehrwert profitieren, sondern die gesamte Stadtbevölkerung, indem die Stadt mit den Erträgen aus der Mehrwertabgabe gezielt bestehende öffentliche Infrastrukturen aufwerten bzw. neue schaffen kann. Mit dem Mehrwertausgleich entsteht den Eigentümern zudem kein Verlust, sondern ein Teil des Gewinns wird in öffentliche Infrastrukturen zur Steigerung der Standortattraktivität investiert, wovon Grundeigentümer und Investoren gleichermassen wie die Bevölkerung profitieren.

In diesem Sinne ist der gesetzliche Maximalwert von 40 Prozent vorzusehen, um eine angemessene Alimentierung des MAG-Fonds sicherzustellen.

Hinweis

Der Gemeinderat änderte den Abgabesatz bei der Festsetzung von 40 % auf 30 % (siehe Kapitel 4.5).

2.4 Städtebauliche Verträge

Städtebauliche Verträge werden bevorzugt

Das Instrument des städtebaulichen Vertrags, mit dem bisher im Rahmen von Gestaltungsplanungen bereits gute Erfahrungen gemacht wurde, soll bei diesem Planungsinstrument auch in Zukunft prioritär zum Einsatz kommen. Der städtebauliche Vertrag ermöglicht in bewährter Weise die direkte Umsetzung von Massnahmen zu Gunsten der öffentlichen Infrastruktur, ohne das Geld zunächst im Fonds zurückzulegen.

Als Alternative ist indes auch ein Mehrwertausgleich mittels rechtsmittelfähiger Verfügung möglich.

2.5 Fondsreglement

Wie in den Musterbestimmungen ersichtlich, müssen die Gemeinden nebst der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung auch ein Reglement für den Mehrwertausgleichsfonds erlassen. Art. 87 des Gemeindegesetzes (GG ZH) bildet die Rechtsgrundlage für die Äufnung des Fonds durch die Gemeinde, der eine Spezialfinanzierung gemäss übergeordnetem Recht darstellt. Dies bedeutet, dass die Fondseinnahmen nicht in den allgemeinen Gemeindehaushalt fliessen, sondern exklusiv dem Verwendungszweck gemäss Fondsreglement zu Verfügung stehen. Im Gegensatz zum kantonalen Mehrwertausgleichsfonds werden die kommunalen Fonds dem Eigenkapital zugeordnet. Gemäss Art. 4 Abs. 2 GG ZH obliegt die Festsetzung des Fondsreglements, unter Vorbehalt des fakultativen Referendums, dem Gemeinderat (Legislative). Es handelt sich um wichtige Rechtsätze gemäss Art. 4 Abs. 2 GG ZH.

Die Mittel des kommunalen Ausgleichsfonds werden für kommunale Massnahmen der Raumplanung verwendet. § 42 MAV nennt die beitragsberechtigten Verwendungszwecke. Nebst der genaueren Zweckbestimmung der kommunalen Mehrwertabgaben hat das Fondsreglement auch das Beitragsverfahren und insbesondere die Frage zu regeln, welches Gemeindeorgan für Fondsentnahmen zuständig sein soll.

Die Gemeinden müssen jährlich über die konkrete Verwendung der Fondsmittel informieren (§ 44 MAV); die Bekanntgabe der Ausgaben aus dem Fonds als blosser Zahl genügt dabei nicht.

Laut Art. 37 Abs. 1 lit. j Gemeindeordnung (GO) verfügt der Stadtrat über die finanziellen Befugnisse des Ausgleichsfonds gemäss Vorgaben des Fondsreglements. Derzeit befindet sich diese Ordnung in einer Gesamtrevision. Die Inkraftsetzung ist per 1. Januar 2022 geplant. Gemäss dem aktuellsten Entwurf der Gemeindeordnung 2022 (behördenbereinigte Vorlage des Stadtrates für die Kommission öffentliche Dienste und Sicherheit) bleibt dieses stadträtliche Befugnis gewahrt.

Idealerweise erfolgen Erarbeitung und Erlass des kommunalen Fondsreglements gleichzeitig mit der BZO-Anpassung. Das Vorliegen des Reglements ist allerdings für den Kanton kein Genehmigungserfordernis. Das Reglement wird durch das Amt für Raumentwicklung (ARE) nicht geprüft. Der Stadtrat plant jedoch die gemeinsame Überweisung von BZO-Teilrevision und Fondsreglement an den Gemeinderat.

3. AUSWIRKUNGEN DER TEILREVISION

3.1 Auswirkungen für die Stadt

Rechtliche Grundlage

Mit der vorliegenden Teilrevision erhält die Stadt Uster die rechtliche Grundlage, bei Um- oder Aufzonungen sowie Gestaltungsplänen entstehende Mehrwerte auszugleichen. Sie kann zudem weiterhin städtebauliche Verträge abschliessen, neu auf der Basis des MAG.

Ohne die vorliegende Teilrevision wäre es der Stadt ab dem Inkrafttreten des MAG verwehrt, Mehrwerte mittels städtebaulicher Verträge auszugleichen.

Erträge

Die zu erwartenden Erträge aus dem kommunalen Mehrwertausgleich abzuschätzen, ist generell schwierig. Die Höhe des Mehrwerts ist von vielen Faktoren abhängig. Zudem sind derzeit noch keine konkreten Auf- oder Umzonungen bekannt.

Städtebauliche Verträge

Die Aushandlung von städtebaulichen Verträgen mit Investoren und Grundeigentümern im Rahmen von Gestaltungsplänen hat in Uster Tradition.

Städtebauliche Verträge werden zusammen mit der Erarbeitung der Gestaltungspläne aufgestellt und benötigen eine lange Vorlaufzeit. Es ist davon auszugehen, dass für die derzeit laufenden Planungswerke bis Ende Jahr die Verhandlungen zu städtebaulichen Verträgen noch nicht abgeschlossen werden können. Mit der Rechtskraft des MAG ab 2021 droht eine Lücke bezüglich des Abschlusses von städtebaulichen Verträgen. Dies hat für Bauwillige in Uster grosse Planungsverzögerungen und Rechtsunsicherheiten zur Folge. Die Stadt wiederum müsste ohne Umsetzung auf kommunaler Stufe auf jegliche Art von städtebaulichen Verträgen und somit auf den Ausgleich von Mehrwerten verzichten.

Mit der vorliegenden Teilrevision kann die Lücke bei optimalem Verfahrensablauf so kurz als möglich gehalten werden.

3.2 Auswirkungen für Grundeigentümer

Vorerst keine Auswirkungen

Die Inkraftsetzung hat vorerst keine Auswirkungen für die Grundeigentümer. Die Teilrevision definiert lediglich die Rahmenbedingungen, welche beim Ausgleich von künftig entstehenden Mehrwerten gelten. Erst wenn im Rahmen von Auf- oder Umzonungen oder Gestaltungsplänen Mehrwerte entstehen, wird eine Mehrwertabgabe bemessen.

4. VERFAHREN

4.1 Öffentliche Auflage

Öffentliche Auflage

Die Teilrevision MAG der Ortsplanung Uster wurde gemäss § 7 PBG ab dem 4. Dezember 2020 während 60 Tagen öffentlich aufgelegt. Während dieser Frist konnte sich jedermann zum Entwurf äussern.

Einwendungen

Zur Teilrevision MAG sind im Zuge der öffentlichen Auflage 6 Schreiben mit insgesamt 17 Anträgen eingegangen.

Eingehende Prüfung

Der Stadtrat hat sämtliche Einwendungen und Anträge eingehend geprüft und keinen der Anträge berücksichtigt.

Bericht zu den Einwendungen

Über die nicht berücksichtigten Einwendungen ist gemäss § 7 PBG ein Bericht zu erstellen. Die Einwendungen wurden in einem separaten Bericht dokumentiert. Im Interesse der Transparenz wurden im Bericht alle Einwendungen behandelt. Über den Bericht zu den Einwendungen ist als Teil der Vorlage zusammen mit den übrigen Bestandteilen von dem Gemeinderat zu entscheiden.

4.2 Anhörung

Anhörung

Die Nachbargemeinden Greifensee, Volketswil, Fehraltorf, Pfäffikon, Seegräben, Gossau und Mönchaltorf sowie die Region Zürcher Oberland (RZO) wurden zur Anhörung eingeladen. Die Gemeinden sowie die Region machten keine Vorbehalte gegen die Teilrevision geltend.

4.3 Kantonale Vorprüfung

Mit Schreiben vom 15. Dezember 2020 hat das Amt für Raumentwicklung Zürich zur Vorlage Stellung genommen. Der Vorlage kann eine Genehmigung in Aussicht gestellt werden.

4.4 Überarbeitung

Aufgrund der Rückmeldungen aus der öffentlichen Auflage, der kantonalen Vorprüfung, der Anhörung und der internen Vernehmlassung wurden die Dokumente überarbeitet.

4.5 Festsetzung Gemeinderat

Die BZO-Teilrevision wurde am 27. September 2021 durch den Gemeinderat mit einem geänderten Abgabesatz von 30 % und einer Freifläche von 1'200 m² festgesetzt. Die Begründung für die Änderung des Abgabesatzes findet sich im Protokoll des Gemeinderates.

4.6 Genehmigung

Die BZO-Teilrevision wird mit der öffentlichen Publikation der rechtskräftigen kantonalen Genehmigung grundeigentümerverbindlich. Der Stadtrat publiziert das Datum der Inkraftsetzung.