

Stadt Dübendorf

**Abstimmungsvorlage
vom 12. Februar 2023**

**Teilrevision Bau- und Zonenordnung;
Einführung kommunaler Mehrwertausgleich**





Abstimmungsvorlage der Stadt Dübendorf vom 12. Februar 2023

Teilrevision Bau- und Zonenordnung; Einführung kommunaler Mehrwertausgleich

	Seite
Informationen zur Vorlage	4
Die Vorlage in Kürze	5
Beleuchtender Bericht	6
Argumente der Gemeinderats-Mehrheit	14
Argumente der Gemeinderats-Minderheit	16



**Teilrevision Bau- und Zonenordnung;
Einführung kommunaler Mehrwertausgleich**

Informationen zur Vorlage

Die Abstimmungsfrage lautet:

Wollen Sie die Vorlage «Teilrevision der Bau- und Zonenordnung; Einführung kommunaler Mehrwertausgleich» annehmen?

**Der Stadtrat und die Gemeinderats-Mehrheit empfehlen, der Vorlage zuzustimmen.
Die Gemeinderats-Minderheit empfiehlt, die Vorlage abzulehnen.**

Der Gemeinderat hat die Vorlage am 3. Oktober 2022 mit 22 zu 12 Stimmen angenommen.

Mit Beschluss vom 24. Oktober 2022 wurde vom Büro des Gemeinderates festgestellt, dass gegen den Beschluss des Gemeinderates vom 3. Oktober 2022 ein von 14 Mitgliedern des Gemeinderates unterzeichnetes Parlamentsreferendum zustande gekommen ist. Gleichzeitig wurde der Stadtrat mit der Durchführung dieser Volksabstimmung beauftragt.



Teilrevision Bau- und Zonenordnung; Einführung kommunaler Mehrwertausgleich

Die Vorlage in Kürze

In bebauten, städtischen Gebieten entstehen Planungsvorteile, so genannte Mehrwerte, in der Regel durch Auf- und Umzonungen. Durch neue Bebauungsmöglichkeiten wie eine Erhöhung der erlaubten Anzahl Stockwerke oder durch eine Änderung von einer Gewerbe- in eine Wohnzone haben Grundstücke einen höheren Wert pro Quadratmeter. Diese Wertsteigerung entsteht einzig durch staatliches Handeln. Das eidgenössische Raumplanungsgesetz verlangt, dass die Kantone ihre Gesetze anpassen, damit ein angemessener Ausgleich für Vor- und Nachteile aus Planungsmassnahmen erfolgt. Der Kanton Zürich hat es den Gemeinden übertragen, die Vorteile bei Auf- und Umzonungen in den jeweiligen Bau- und Zonenordnungen zu regeln. Die Gemeinden müssen dazu die Höhe des Mehrwertabgabesatzes sowie die Freifläche (Grundstücksgrösse), ab welcher eine Abgabe erfolgen soll, festsetzen. Der Verzicht auf einen Mehrwertabgabesatz ist nicht möglich.

Solche Planungsmassnahmen ermöglichen eine stärkere Nutzung der Grundstücke, was zu einer grösseren Beanspruchung öffentlicher Infrastrukturen führt. Dies verursacht Kosten zulasten der Öffentlichkeit. Mit den Einnahmen aus der Mehrwertabgabe kann ein Teil dieser Kosten finanziert werden, wodurch die Steuerzahler entlastet werden. Mit der Einführung des kommunalen Mehrwertausgleichs bei Auf- und Umzonungen müssen Eigentümer, deren Grundstücke ohne eigenes Zutun an Wert gewonnen haben, einen Teil des gewonnenen Wertes bei der Realisierung eines effektiven Bauvorhabens mit neuer Nutzungsmöglichkeit der Stadt abgeben. Diese Mittel sind zweckgebunden und können nur für kommunale Massnahmen der Raumplanung verwendet werden. Der Verwendungszweck wird in der *Verordnung über den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds* geregelt. Die Verordnung ist nicht Bestandteil dieser Abstimmungsvorlage. Die Mittel werden beispielsweise für die Gestaltung des öffentlichen Raums (u.a. Parks, Grünanlagen, Strassenräume), für Erholungseinrichtungen (u.a. Wege, Ufer von Gewässern, Spielplätze, sanitärische Anlagen), für die Verbesserung des Lokalklimas (u.a. Baumbepflanzung), für die Verbesserung der Zugänglichkeit von Haltestellen des öffentlichen Verkehrs und von öffentlichen Einrichtungen und für soziale Infrastrukturen (u.a. soziale Treffpunkte, Quartier-, Jugend- oder Seniorentreffpunkte und Kinderbetreuungseinrichtungen) verwendet.

Die Regelung der Mehrwertabgabe muss in der Bau- und Zonenordnung erfolgen. Die vorliegende Teilrevision umfasst die Bestimmungen zum Abgabesatz, zur Freifläche, unterhalb der Grundstücke von der Mehrwertabgabe befreit sind, sowie Bestimmungen zur Einrichtung des kommunalen Mehrwertausgleichsfonds. Die Freifläche soll 1600 m² und die Mehrwertabgabe 40% des um Fr. 100'000.00 gekürzten Mehrwerts betragen.

Der Gemeinderat hat dem Antrag des Stadtrates an seiner Sitzung vom 3. Oktober 2022 mit 22 zu 12 Stimmen mit einer Änderung zugestimmt. Die Änderung ist in der vorliegenden Abstimmungsbroschüre berücksichtigt. Sie betrifft die Erhöhung der Freifläche von 1200 m² (Antrag Stadtrat) auf 1600 m² (Entscheid Gemeinderat). Gegen den Entscheid des Gemeinderates wurde ein Parlamentsreferendum ergriffen, weshalb über das Geschäft mit dieser Volksabstimmung entschieden wird.



Teilrevision Bau- und Zonenordnung; Einführung kommunaler Mehrwertausgleich

Beleuchtender Bericht

1 Ausgangslage

Die Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700) vom 15. Juni 2012 wurde am 3. März 2013 in einer Referendumsabstimmung von den Stimmberechtigten angenommen. Im Kanton Zürich stimmten 71% der Stimmberechtigten der Vorlage zu. Das revidierte Raumplanungsgesetz und die dazugehörige Verordnung sind am 1. Mai 2014 in Kraft getreten. Teil der Revision bildet die Erneuerung des bisherigen Gesetzgebungsauftrags über den Ausgleich planungsbedingter Mehr- und Minderwerte (Art. 5 Abs. 1 RPG) sowie die Ergänzung mit Mindestvorgaben (Art. 5 Abs. 1^{bis} bis 1^{sexies} RPG). Zur Durchsetzung dieses Auftrags enthalten die Übergangsbestimmungen in Art. 38a RPG eine Frist (Abs. 4) und eine Sanktion (Abs. 5): Die Kantone regeln den angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile innert fünf Jahren nach Inkrafttreten. Nach Ablauf dieser Frist ist die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig, solange der betreffende Kanton nicht über einen angemessenen Ausgleich nach den Anforderungen von Art. 5 RPG verfügt. Diese Frist ist am 30. April 2019 abgelaufen.

Mit dem revidierten Raumplanungsgesetz (RPG) von 2014 wird den Kantonen somit vorgeschrieben, den Ausgleich von Planungsvor- und -nachteilen zu regeln. Mit dem kantonalen Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) und der Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) wird diese Vorgabe aus dem RPG im Kanton Zürich nun umgesetzt. Das MAG und die MAV sind am 1. Januar 2021 in Kraft getreten.

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 Dübendorf hat bei Gestaltungsplänen bisher in der Regel städtebauliche Verträge mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern ausgehandelt. Im Rahmen solcher Verträge wurde bisher teilweise auch eine Mehrwertabgabe ausgehandelt. Die Mehrwertabgabe im Rahmen von städtebaulichen Verträgen wurde dabei direkt auf das RPG gestützt erhoben. Seit Inkrafttreten des MAG ist dies nicht mehr möglich. Die Erhebung einer Mehrwertabgabe – auch im Rahmen von städtebaulichen Verträgen – benötigt zwingend eine Grundlage in der BZO.

Mit der vorliegenden Teilrevision der BZO wird diese Grundlage geschaffen.

Der Stadtrat hat das Geschäft an seiner Sitzung vom 17. März 2022 zuhanden des Gemeinderates verabschiedet. Die Kommission für Raumplanungs- und Landgeschäfte (KRL) hat daraufhin das Geschäft geprüft und an ihrer Sitzung vom 1. September 2022 zuhanden des Gemeinderates verabschiedet. Der Gemeinderat hat dem Antrag des Stadtrates an seiner Sitzung vom 3. Oktober 2022 mit 22 zu 12 Stimmen mit einer Änderung zugestimmt. Die Änderung ist in der vorliegenden Abstimmungsbroschüre berücksichtigt. Sie betrifft die Erhöhung der Freifläche von 1200 m² (Antrag Stadtrat) auf 1600 m² (Entscheid Gemeinderat).



Gegen den Beschluss des Gemeinderates vom 3. Oktober 2022 ist fristgerecht das Parlamentsreferendum eingereicht worden. Das Büro des Gemeinderates hat an seiner Sitzung vom 24. Oktober 2022, gestützt auf Art. 12 Abs. 2 Ziff. 2 der Gemeindeordnung der Stadt Dübendorf i.V.m. Art. 6 lit. m der Geschäftsordnung des Gemeinderates, festgestellt, dass das notwendige Quorum der Unterzeichnung durch 14 Mitglieder des Gemeinderates erfüllt ist. Das Parlamentsreferendum ist somit zustande gekommen. Der Stadtrat wurde mit der Durchführung dieser Volksabstimmung beauftragt.

2 Zielsetzung und Nutzen

Der Mehrwertausgleich im Kanton Zürich soll gemäss der damaligen Weisung des Zürcher Regierungsrates (Antrag des Regierungsrates vom 7. Februar 2018, 5434, Mehrwertausgleichsgesetz) die angestrebte räumliche Entwicklung gemäss kantonalem Richtplan unterstützen. Gestützt auf den Auftrag aus dem Bundesrecht werden zwei raumplanerische Stossrichtungen verfolgt:

- Erstens sollen Lage und Grösse der Bauzonen im Kanton Zürich verbessert werden. Diesem Ziel soll der kantonale Mehrwertausgleich bei Einzonungen dienen.
- Zweitens sollen die vorhandenen Bauzonen konsequent genutzt und damit die Siedlungsentwicklung nach innen gefördert werden. Dazu dient der kommunale Mehrwertausgleich bei Auf- und Umzonungen. Die Gemeinden regeln diesen Ausgleich von Planungsvorteilen, die durch Auf- und Umzonungen entstehen.

Durch Planungsmassnahmen des Gemeinwesens entstehen, gewissermassen als Nebenfolgen, für die betroffenen Grundeigentümerschaften zwangsläufig Vor- und Nachteile. Bei positiver Wirkung beispielsweise durch eine Aufzonung spricht man von planungsbedingten Vorteilen oder kurz von Planungsvorteilen; bei negativer Wirkung von planungsbedingten Nachteilen.

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 Grundstückswerts 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 regelmässig von der öffentlichen Hand bezahlt werden. Mit der Mehrwertabgabe wird ein Teil des durch Ein-, Auf- oder Umzonung entstandenen Mehrwerts abgeschöpft. Die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer beteiligen sich so an den Kosten, die durch die Planungsmassnahmen für die öffentliche Hand entstehen. Für die Verwendung der Erlöse aus der Mehrwertabgabe werden zweckgebundene Fonds eingerichtet.

Die Siedlungsentwicklung nach innen als tragendes Prinzip der heutigen und künftigen Raumentwicklung bedeutet, dass die Ausdehnung des Siedlungsgebiets begrenzt und die bestehenden Bauzonen an den richtigen Lagen konsequent genutzt werden. Bei Bedarf sind neue Kapazitäten planerisch durch Auf- und Umzonungen zu schaffen.

Siedlungsentwicklung nach innen ist anspruchsvoller und aufwändiger als eine weitere Ausdehnung der Siedlungsfläche. Umso wichtiger ist es deshalb, dass die Gemeinden für Planungsvorteile, die durch Auf- oder Umzonungen entstehen, Regelungen zu deren Ausgleich treffen. Sie sehen dazu in ihrer Bau- und Zonenordnung die Erhebung einer Abgabe von höchstens 40% des Mehrwerts vor. Zudem können sie den Ausgleich mittels städtebaulicher Verträge anstelle der kommunalen Abgabe regeln. Regelung und Vollzug des Ausgleichs bei Auf- und Umzonungen sind Sache der Gemeinde.



Die damit erhaltenen Mittel sollen ausschliesslich für kommunale Massnahmen der Raumplanung und deshalb innerhalb derselben Gemeinde verwendet werden.

3 Inhalt der Teilrevision

3.1 Umfang der Revision

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 grundeigentümergebündlich um. Die BZO besteht aus dem Reglement (Bauordnung) 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 Bestimmungen zur Einrichtung des kommunalen Mehrwertausgleichsfonds. Die Teilrevision beinhaltet nur neue Bestimmungen. Bestehende Bestimmungen der rechtskräftigen BZO von Dübendorf werden nicht angepasst. Am Zonenplan sowie an den Ergänzungsplänen werden keine Anpassungen vorgenommen. Ein Planungsbericht nach Art. 47 RPV ist zwingender Bestandteil einer BZO-Revision. Der Bericht enthält ergänzende Informationen zu den Inhalten und dem Prozess der Teilrevision und dokumentiert die vorgenommenen Anpassungen. Der Bericht ist auf der Website der Stadt Dübendorf unter www.duebendorf.ch/abstimmungen (Abstimmungstermin vom 12. Februar 2023 auswählen) einsehbar.

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

3.2 Übergeordnete Rahmenbedingungen

Das MAG und die MAV halten die wesentlichen Rahmenbedingungen für die Regelung der Mehrwertabgabe in den Städten und Gemeinden des Kantons Zürich fest. Das MAG, welches seit dem 1. Januar 2021 in Kraft ist, sieht demnach zwei Arten der Mehrwertabgabe vor: die kantonale und die kommunale Mehrwertabgabe.

Die kantonale Mehrwertabgabe wird nur auf Einzonungen und Umzonungen von Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen erhoben. Der Abgabesatz – also der Anteil des Grundstückmehrwerts, der abgeschöpft wird – beträgt 20%. Von der Abgabe befreit sind Mehrwerte unter Fr. 30'000.00. Der Erlös, der durch die Mehrwertabgabe entsteht, wird einem kantonalen Mehrwertausgleichsfonds zugewiesen. Die Mittel im kantonalen Fonds können z.B. für Entschädigungen für Auszonungen verwendet werden. Über die Verwendung der Mittel entscheidet der Kanton nach Massgabe der gesetzlichen Vorgaben. Die kantonale Abgabe auf Einzonungen gilt unabhängig davon, was die Stadt Dübendorf bei der kommunalen Abgabe regelt.

3.3 Abgabesatz

Die kommunale Mehrwertabgabe kann auf Aufzonungen und Umzonungen, die nicht die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen betreffen, erhoben werden. Das MAG gewährt Städten und Gemeinden die Möglichkeit, eine Mehrwertabgabe von bis zu 40% auf den um Fr. 100'000.00 reduzierten Mehrwert einzuführen (vgl. § 19 Abs. 3 MAG). Ein Verzicht auf die kommunale Mehrwertabgabe ist



gemäss neuester Rechtsprechung (Bundesgerichtsurteil «Meikirch» vom 5. April 2022 [1C_233/2021]) nicht möglich. Der Erlös, der für die Städte und Gemeinden durch die Mehrwertabgabe entsteht, wird einem kommunalen Mehrwertausgleichsfonds zugewiesen. Die Mittel im kommunalen Fonds können für kommunale Planungsmassnahmen gemäss Art. 3 Abs. 3 RPG verwendet werden. Über die Verwendung der Mittel entscheidet die Stadt nach Massgabe der gesetzlichen Vorgaben und der Bestimmungen des zu erarbeitenden Fondsreglements.

3.4 Freifläche

Die Städte und Gemeinden müssen bei der Einführung der kommunalen Mehrwertabgabe gemäss § 19 Abs. 2 MAG eine minimale Grundstücksgrösse (Schwellenwert) festlegen, ab der die Mehrwertabgabe erhoben wird. Die minimale Grundstücksgrösse kann zwischen 1200 m² und 2000 m² betragen. Ist eine Grundstücksfläche, die auf- oder umgezont wird, geringer als die in der BZO bezeichnete minimale Grundstücksgrösse, so ist das Grundstück grundsätzlich von der Mehrwertabgabe befreit.

Die Befreiung von der Mehrwertabgabe für Grundstücke unterhalb der minimalen Grundstücksfläche gilt allerdings nur, wenn der Mehrwert geringer ist als Fr. 250'000.00. Ist der Mehrwert grösser als Fr. 250'000.00, 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. 100'000.00 reduzierte Mehrwert. Der Abzug von Fr. 100'000.00 hat also keinen Einfluss auf die Beurteilung, ob die Grenze von Fr. 250'000.00 erreicht wird oder nicht.

3.5 Städtebauliche Verträge

Neben der Erhebung einer Mehrwertabgabe mit dem ordentlichen Abgabesatz besteht gemäss MAG weiterhin die Möglichkeit, dass Städte und Gemeinden die Mehrwertabgabe im Rahmen von städtebaulichen Verträgen regeln, etwa bei der Ausarbeitung von Gestaltungsplänen. Die Abgabe bei städtebaulichen Verträgen kann von der ordentlichen Abgabe abweichen. Gemäss § 19 Abs. 6 MAG ist ein vertraglicher Ausgleich nur anstelle der Abgabe zulässig. Das heisst, dass wenn es zu keiner Einigung zwischen den Vertragsparteien kommt, eine ordentliche Abgabe geleistet werden muss. Die «Rückfallebene» der ordentlichen Abgabe anstelle eines städtebaulichen Vertrags steht beiden Vertragsparteien offen.

3.6 Varianten und deren Auswirkungen

Bei der Gesamtrevision der Richt- und Nutzungsplanung, welche vom 10. Dezember 2021 bis 9. Februar 2022 in der öffentlichen Auflage war, wurde der zu erwartende kommunale Mehrwertausgleich ermittelt. Je nach Festlegung des Abgabesatzes und der Freifläche ist der zu erwartende Mehrwertausgleich für die Stadt Dübendorf unterschiedlich hoch. Die Auswertung hat jedoch ergeben, dass die Festlegung der Freifläche kaum relevant ist, da bei den aufgrund der Grösse betroffenen Grundstücke der Mehrwert über Fr. 250'000.00 liegt und die Mehrwertabgabe somit unabhängig von der Grösse anfällt. In der folgenden Tabelle werden verschiedene Varianten für die Festlegung der Freifläche und des Abgabesatzes und der somit zu erwartende Mehrwert, welcher durch die Gesamtrevision der Richt- und Nutzungsplanung resultiert, aufgezeigt.



Kommunaler Mehrwert (Mio. Fr.)

Freifläche (m ²)	Abgabesatz (%)			
	40	30	20	10
1200	74,5	55,8	37,2	18,6
1400	74,4	55,8	37,2	18,6
1600	74,4	55,8	37,2	18,6
1800	74,4	55,8	37,2	18,6
2000	74,4	55,8	37,2	18,6

3.7 In der Vorlage konkret vorgesehene Regelungen

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

Nachfolgend die neuen Bestimmungen sowie die geänderten Kapitel- und Artikelnummern in der BZO (in roter Farbe):

5. Mehrwertausgleich

Art. 40

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 1600 m².

3 Die Mehrwertabgabe beträgt 40% des um Fr. 100'000 gekürzten Mehrwerts.

Art. 41

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

5. 6. Inkrafttreten

Art. ~~40~~ 42

1 Diese Bauordnung tritt nach der öffentlichen Bekanntmachung der regierungsrätlichen Genehmigung auf den vom Stadtrat zu bestimmenden Zeitpunkt in Kraft. Der Stadtrat ist berechtigt, den Regierungsrat um eine sachlich oder örtlich partielle Genehmigung zu ersuchen und die Bauordnung sachlich oder örtlich beschränkt in Kraft zu setzen.

2 Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens wird die Bauordnung vom 27. Januar 1986 mit den seitherigen Änderungen im Umfang der Inkraftsetzung dieser Bauordnung aufgehoben.



Im neuen Artikel 40 der Bauordnung wird festgehalten, dass auf Grundlage von § 19 MAG eine Mehrwertabgabe erhoben wird. Die Abgabe beträgt 40% des um Fr. 100'000.00 gekürzten Mehrwerts. Die Kürzung um Fr. 100'000.00 ist durch das MAG vorgegeben und kann nicht verändert werden.

Die Freifläche gemäss § 19 Abs. 2 MAG wird auf 1600 m² festgesetzt. Sofern ein Grundstück kleiner als 1600 m² ist und der durch die Um- oder Aufzoning ausgelöste Mehrwert (vor Abzug von Fr. 100'000.00) kleiner als Fr. 250'000.00 ist, wird keine Mehrwertabgabe erhoben.

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

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

Grundsätzlich gilt bei städtebaulichen Verträgen der gleiche Abgabesatz wie bei der ordentlichen Abgabe. § 19 Abs. 6 MAG hält aber fest, dass der Ausgleich von der aufgrund des Mehrwerts geschuldeten Abgabe abweichen kann. Bedingung dafür ist die Einigung zwischen den Vertragsparteien. Falls keine Einigung erzielt werden kann, so wird eine ordentliche Mehrwertabgabe erhoben. Ebenso können andere Vereinbarungen zur Kostenteilung der Mehrwertschätzung getroffen werden (vgl. § 10 MAV).

4 Hinweis zu Finanzplan und Budget

Die Erträge aus den Mehrwertabgaben fließen in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds und werden nach Massgabe des Fondsreglements verwendet. Artikel 41 in der Bauordnung schafft die gesetzliche Grundlage zur Einrichtung des Fonds. Die Verwendung der Mittel richtet sich nach Art. 3 Abs. 3 RPG bzw. nach § 42 MAV. Die Verwendung der Mittel wird im Fondsreglement präzisiert. Sie muss innerhalb des gesetzlich vorgegebenen Rahmens liegen. 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. Der Gemeinderat ist zuständig für den Erlass des Fondsreglements (unter Vorbehalt des fakultativen Referendums).

Mit der vorliegenden Teilrevision werden keine Auf- oder Umzonungen vorgenommen. Mit der vorliegenden Vorlage wird lediglich die gesetzliche Grundlage zur Erhebung der Abgabe geschaffen. Entsprechend hat die vorliegende Teilrevision für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer keine direkten Auswirkungen. Die Teilrevision bewirkt aber, dass für alle künftigen Auf- und Um-



zonungen grundsätzlich eine Mehrwertabgabe erhoben wird. Das trifft sowohl für Um- und Aufzonungen zu, die mit der laufenden Gesamtrevision der Nutzungsplanung vorgenommen werden, aber auch für solche, die im Rahmen eines Gestaltungsplans erfolgen.

Effektive Einnahmen aus dieser Abgabe fallen somit noch nicht an, weil die Abgabe erst im Zusammenhang mit einer konkreten Planungsmassnahme fällig wird. Für Budget und Finanzplan relevante Einnahmen sind demnach erst zu erwarten, wenn beispielsweise im Rahmen der aktuell laufenden Gesamtrevision der Richt- und Nutzungsplanung Auf- oder Umzonungen vorgenommen werden. Dabei ist weiter zu beachten, dass die Abgabe durch den betroffenen Grundeigentümer erst geleistet werden muss, wenn eine (Neu-)Überbauung seines Grundstücks erfolgt.

5 Dringlichkeit

Das Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) und die Verordnung über den Mehrwertausgleich (MAV) sind seit dem 1. Januar 2021 in Kraft. Die Gemeinden müssen nun ihre BZO anpassen. Bis zur Inkraftsetzung können keine Mehrwertabgaben erhoben und keine städtebaulichen Verträge mehr abgeschlossen werden. Eine BZO-Änderung ist bis spätestens am 1. März 2025 vorzunehmen.

6 Begründung der beantragten Lösung

Wird ein Grundstück künftig auf- oder umgezont, müssen die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer eine Mehrwertabgabe von 40% auf den um Fr. 100'000.00 gekürzten Mehrwert entrichten. Voraussetzung dafür ist, dass das Grundstück grösser als 1600 m² ist oder der durch die Auf- oder Umzonung entstandene Mehrwert grösser als Fr. 250'000.00 ist.

Die meisten Einfamilienhäuser befinden sich auf Grundstücksflächen, welche kleiner sind als 1600 m². Mit der Grundstücksgrösse von 1600 m² werden Einfamilienhausgrundstücke also grundsätzlich von der Mehrwertabgabe befreit. Schätzungen deuten allerdings darauf hin, dass in Dübendorf – aufgrund der hohen Standortgunst der Stadt Dübendorf vor den Toren Zürichs – bereits bei einer Aufzonung eines Grundstücks von 1200 m² um ein Geschoss ein Mehrwert von mehr als Fr. 250'000.00 erreicht werden kann. In diesem Fall müsste also auch für ein Einfamilienhausgrundstück eine Mehrwertabgabe entrichtet werden. Mit der Erhöhung der Freifläche von 1200 m² auf 1600 m² durch den Gemeinderat werden vereinzelte weitere Grundstücke von der Mehrwertabgabe befreit.

7 Investitionskosten

Mit dieser Vorlage sind keine Investitionskosten verbunden.

8 Jährlich wiederkehrende Kosten

Im Sinne eines effizienten Vollzugs des Mehrwertausgleichs soll dieser weitestgehend digital durchgeführt werden. Die zuständige kantonale Verwaltungseinheit stellt deshalb für den Vollzug des kantonalen und kommunalen Mehrwertausgleichs eine Internet-Applikation zur Verfügung. Zugriff auf dieses Webportal haben kantonale Verwaltungsstellen, die Gemeinden sowie die Notariate und Grundbuchämter. Die Applikation unterstützt den Prozess der Bemessung, indem auf Basis des hinterlegten Landpreismodells der Mehrwert automatisiert ermittelt werden kann.



Für die Ermittlung der Höhe des Mehrwerts sowie die Erhebung der Abgabe wird ein gewisser administrativer Aufwand in der Verwaltung anfallen. Das Online-Tool steht den Gemeinden seit dem 1. Januar 2021 zur Verfügung. Für die öffentliche Auflage der Gesamtrevision der Richt- und Nutzungsplanung wurde das Tool bereits verwendet. Der Aufwand war aufgrund der Grösse der Vorlage relativ gross. In Zukunft werden eher kleinere Teilrevisionen anstehen, weshalb der Aufwand als moderat eingeschätzt wird.



Teilrevision Bau- und Zonenordnung; Einführung kommunaler Mehrwertausgleich

Argumente der Gemeinderats-Mehrheit (Annahme der Vorlage)

(verfasst durch Büro Gemeinderat)

In bebauten, städtischen Gebieten werden Grundstücke in der Regel durch Auf- und Umzonungen wertvoller. Durch neue Bebauungsmöglichkeiten wie eine Erhöhung der erlaubten Anzahl Stockwerke oder durch eine Änderung von einer Gewerbe- in eine Wohnzone erhalten Grundstücke durch politische Entscheidungen einen höheren Wert. Diese Wertsteigerung entsteht einzig durch staatliches Handeln und ohne Zutun oder Eigenleistungen der Eigentümerschaft. Auch können so dank einer Erhöhung der vermietbaren Flächen auf Dauer Mehreinnahmen generiert werden. Mit der Einführung des kommunalen Mehrwertausgleichs müssen Eigentümer, deren Grundstücke durch Auf- oder Umzonungen an Wert gewonnen haben, einen Teil des gewonnenen Wertes der Stadt abgeben. Die Zahlung der Abgabe erfolgt erst, wenn ein effektives Bauvorhaben realisiert wird und die Grundeigentümerschaft vom Mehrwert profitiert. Geringfügige bauliche Massnahmen wie zum Beispiel Erweiterungen von Geschossflächen von weniger als 100 m² sind dabei explizit ausgenommen.

Abgabesatz von 40% auf künstlich erschaffenem Vorteil ist angemessen

Gemäss Bundesgerichtsurteil «Meikirch» vom 5. April 2022 (1C_233/2021) können Gemeinden nicht auf die Mehrwertabgabe verzichten. Die Einführung der Mehrwertabgabe ist somit Pflicht. Das Gesetz ermöglicht eine Spanne des Mehrwertabgabesatzes bis 40%. Die Stadt Dübendorf steht vor wachstumsbedingt sehr grossen Herausforderungen, um ein attraktiver Wohnort mit sehr hoher Lebensqualität zu bleiben, respektive auch in den Quartieren mit den vielen anstehenden verdichteten Bauten zu werden. Ein Mehrwertabgabesatz von 40% ist für unsere Stadt aufgrund dieser Herausforderungen notwendig und auch gegenüber den Eigentümern gerechtfertigt. So verbleiben immer noch 60% des von der Stadt durch ihre Planungsentscheide vorher selbst geschaffenen Mehrwerts der betroffenen Grundstücke bei der Grundeigentümerschaft.

Profit für alle durch zusätzliche zweckgebundene Mittel für mehr Lebensqualität in Dübendorf

Die Mehrheit des Gemeinderats ist überzeugt davon, dass aufgrund der Innenentwicklung im städtischen Umfeld hohe Kosten entstehen. Dübendorf ist ein Hotspot von schneller Entwicklung und Verdichtung. An vielen Orten der Stadt werden auch in den nächsten Jahren Häuser saniert, aufgestockt oder abgerissen und neu aufgebaut. Diese Planungsmassnahmen generieren hohe Kosten für öffentliche Infrastrukturen wie z.B. die Erschliessung (Wasser, Strom, Kanalisation etc.), Schulen sowie öffentliche Räume. Die Verdichtung von Städten braucht aber eine intensive Begleitung, damit eine qualitätsvolle Innenentwicklung erreicht werden kann und Dübendorf eine lebenswerte Stadt bleibt. Mit dem Mehrwertausgleich sollen unserer Stadt Mittel zur Verfügung stehen, die für Projekte eingesetzt werden, von denen alle Einwohnerinnen und Einwohner profitieren. Die Erträge aus dem kommunalen Mehrwertausgleich fliessen in einen Mehrwertausgleichsfonds. Mit diesem zweckgebundenen Fonds wird sichergestellt, dass die Mittel insbesondere für unterschiedlichste



Formen der Gestaltung des öffentlichen Raums und somit zur Steigerung der Lebensqualität verwendet werden; beispielsweise für die Schaffung von genügend Frei- und Erholungsräumen sowie soziale Infrastrukturen wie Spielplätze und Treffpunkte. Von diesen Investitionen profitiert die ganze Bevölkerung. Aber auch die Grundeigentümerschaft, welche von der Abgabe betroffen ist, profitiert davon, da die Standortqualität zunimmt und sie ihre Wohn- oder Gewerbeobjekte besser vermieten kann.

Eine Abgabe von 40% ermöglicht es der Stadt Dübendorf, attraktive Rahmenbedingungen für private Eigentümer und Investoren zu schaffen, so dass in Dübendorf auch in Zukunft viel in die Erneuerung und Erweiterung unserer Wohn-, Büro- und Gewerbebauten investiert wird.

Mindestgrenze für kleinere Grundstücke wie Einfamilienhäuser

Bei Grundstücken bis 1600 m² ist erst ab einem Mehrwert von Fr. 250'000.00 die Mehrwertabgabe geschuldet. Zudem lösen Sanierungen oder Erweiterungen von weniger als 100 m² Geschossfläche die Fälligkeit einer Mehrwertabgabe nicht aus.

Ablehnung führt zu erheblicher Verzögerung

Wird die vorliegende Vorlage abgelehnt, muss der Stadtrat zwingend eine neue Vorlage ausarbeiten und dem Gemeinderat zur Genehmigung vorlegen. Da die Gesamtrevision der Richt- und Nutzungsplanung von der kommunalen Mehrwertabgabe betroffen ist, hat eine Ablehnung dieser Vorlage erhebliche Verzögerungen der Gesamtrevision zur Folge. Dies wiederum verzögert geplante Investitionen.

Aus all diesen Gründen empfiehlt die Mehrheit des Gemeinderates ein **JA** zur Einführung des kommunalen Mehrwertausgleichs.



Teilrevision Bau- und Zonenordnung; Einführung kommunaler Mehrwertausgleich

Argumente der Gemeinderats-Minderheit (Ablehnung der Vorlage)

(verfasst durch die Gemeinderats-Minderheit)

Warum NEIN zum Abgabesatz von 40% bei der Mehrwertabgabe in Dübendorf?

1. Die neue Mehrwertabgabe für die Auf- und Umzonung beruht auf dem kantonalen Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) und der Mehrwertausgleichsverordnung (MAV), welche für die Gemeinden bei der Einführung einen Spielraum von 0% bis 40% vorsah. Das Bundesgericht akzeptierte den Verzicht auf eine Mehrwertabgabe nicht, ohne aber festzulegen, was die Untergrenze sein soll. Rot-Grün regierte Städte tendieren zum Maximum, eher bürgerlich ausgerichtete Gemeinden setzen diesen Abgabesatz moderater fest. So haben einige Nachbargemeinden einen Abgabesatz von 25% festgelegt und sogar die rotgrüne Stadt Uster nur einen solchen von 30%. Die Gemeinderatsminderheit will den Abgabesatz für Dübendorf auf 25% festlegen.
2. Grundbesitzer, die eine Liegenschaft abreißen und mit mehr Wohnungen als bisher aufbauen, müssen erhebliche Mehrinvestitionen leisten. Die Mehrwertabgabe, die bereits bei der Baufreigabe fällig wird, belastet die Grundbesitzer zusätzlich, auch dann, wenn die Liegenschaft nicht verkauft und damit kein entsprechender Grundstücksgewinn realisiert wird. Eine überrassene Mehrwertabgabe erhöht die Anlagekosten derart, dass sich viele Grundbesitzer die Finanzierung für den Bau von mehr Wohnungen nicht mehr leisten können. Die aufgrund des Bevölkerungswachstums in unserer Stadt notwendige bauliche Verdichtung wird damit zum Wunschdenken und die Mehrwertabgabe von 40% zum Eigentor.
3. Durch Auf- und Umzonungen wird es weniger Renovationen von Altbauten geben. Das bedeutet zwangsläufig, dass sich das Wohnen in Dübendorf durch Abriss von bestehenden Wohnungen und Neubauten verteuert. Wenn nun noch der Maximalsatz von 40% für einen fiktiven Mehrwert erhoben wird, werden die neuen Wohnungen zusätzlich verteuert. Das kann nicht im Interesse der Mieterschaft sein.
4. Die Mehrwertabgabe ist nicht für Infrastrukturbauten wie Schulhäuser, Strassen, Ver- und Entsorgungsanlagen usw. gedacht. Dafür sind die normalen Steuern vorgesehen. Die Abgabe wird in einen Fonds fließen, der für die Gestaltung von Parks, Plätzen und dergleichen alimentiert wird. Es ist absehbar, dass mit einem vollen Geldtopf auch ein überbordender Wunschcatalog auf die Stadt zukommt.
5. Bei Auf- und Umzonungen können Gemeinden eine Mehrwertabgabe erheben, bei Neu-Einzonungen von Grundstücken der Kanton, der diese zugunsten eines kantonalen Fonds erhebt. Der Kanton verlangt einheitlich 20%. Das illustriert, dass die in Dübendorf geforderten 40% viel zu hoch sind, insbesondere wenn man noch miteinbezieht, dass der Mehrwert bei Neu-Einzonungen grösser ist als bei Auf- und Umzonungen.
6. Viele Dübendorferinnen und Dübendorfer besitzen Liegenschaften. Muss umgebaut werden, sind sie erfahrungsgemäss bei der Mietpreisgestaltung zurückhaltender als anonyme Liegenschaftsunternehmen oder Pensionskassen. Ein Abgabesatz von 40% schreckt private Investoren eher ab. Daher wird es vermehrt zu Verkäufen an



Immobilienfirmen kommen, was für unsere Gemeinde und die Mietpreisentwicklung nicht positiv zu werten ist.

7. Signalisiert die Stadt Dübendorf u.a. Investoren und Gewerbevertretern, dass sie die Steuer- und Abgabenbelastung maximieren will, schreckt sie potenzielle Investoren ab. Das Gegenteil wäre richtig und wichtig. Dübendorf, als letzte bürgerliche Bastion unter den Städten im Kanton, schätzt Investoren und Gewerbe und sollte ihnen nicht unnötig Hürden aufbauen.
8. Ungerecht an dieser Mehrwertabgabe ist, dass auch jemand, der nicht von einem Aufzungs-Bonus profitieren will, zur Kasse gebeten wird. § 10 MAG besagt, dass nur geringfügige bauliche Massnahmen die Fälligkeit der Mehrwertabgabe aufschieben. Bereits der Ausbau eines Dachstocks von 100 m² kann deshalb zur Fälligkeit der gesamten Mehrwertabgabe führen.
9. Neben privaten Liegenschaftenbesitzern werden auch Pensionskassen und Genossenschaften von der Mehrwertabgabe betroffen sein. Nahezu alle Dübendorferinnen und Dübendorfer sind indirekt über ihre Pensionskasse an Grundstücken beteiligt. Je höher die Mehrwertabgabe angesetzt wird, desto tiefer fällt die Rendite aus, was sich folglich auf Renten und Mietzinsen auswirkt. Auch bei Genossenschaften führt die Mehrwertabgabe zu höheren Anlagekosten und damit in der Regel zu einer höheren Kostenmiete. Somit sind von dieser Abgabe nicht nur Liegenschaftenbesitzer betroffen, sondern auch Rentnerinnen und Rentner sowie Mieterinnen und Mieter.

Deshalb **NEIN** zur Einführung eines kommunalen Mehrwertausgleichs von 40%.





**Die Abstimmungsresultate werden am Sonntag, 12. Februar 2023,
im Internet veröffentlicht:**

www.duebendorf.ch

Auskunft

Stadt Dübendorf
Wahlbüro
Usterstrasse 2
8600 Dübendorf
Telefon +41 44 801 67 04
wahlbuero@duebendorf.ch