

Gemeindeversammlung vom 22. Juni 2021

02

Teilrevision der Bau- und Zonenordnung betr. Mehrwertausgleich und den dazugehörigen Vollzugsbestimmungen (Fondsreglement)



Anträge an die Gemeindeversammlung

Der Gemeinderat beantragt der Gemeindeversammlung gestützt auf Art. 15 der Gemeindeordnung vom 12. Juli 2005:

1. Die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO) wird genehmigt.
2. Vorbehältlich der Genehmigung des Beschlussdispositivs 1 werden die dazugehörigen Vollzugsbestimmungen (Fondsreglement) genehmigt.
3. Der Gemeinderat wird ermächtigt, Änderungen an dieser Vorlage in eigener Kompetenz vorzunehmen, sofern sie sich als Folge von Auflagen im Genehmigungs- oder eines allfälligen Rechtsmittelverfahrens als notwendig erweisen. Solche Beschlüsse sind öffentlich bekannt zu machen.

Kilchberg, 16. März 2021

Gemeinderat Kilchberg

Martin Berger, Gemeindepräsident

Daniel Nehmer, Gemeindeschreiber

Vorlage in Kürze

Ausgangslage

Gemäss dem Mehrwertausgleichsgesetz (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.

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. Würde die Mehrwertabgabe erst mit der Gesamtrevision geregelt, könnte die Gemeinde in dieser Zeit keine Mehrwertabgabe erheben.

Unter Mehrwert wird die Differenz zwischen dem Wert eines Grundstücks vor und nach der Planungsmassnahme verstanden. Mit der Mehrwertabgabe wird ein Teil des durch Ein-, Auf- oder Umzonung entstandenen Mehrwerts abgeschöpft. Für die Verwendung der Erlöse aus der Mehrwertabgabe werden zweckgebundene Fonds eingerichtet.

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. Die Regelung der Mehrwertabgabe muss gemäss § 19 Abs. 1 MAG in der BZO erfolgen. Neben den Anpassungen an der BZO muss ein Fondsreglement ausgearbeitet werden, wo die Einzelheiten der Fondsverwaltung festgelegt werden.

Anforderungen an die Teilrevision

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 CHF 100'000.00 reduzierten Mehrwert einzuführen. Sofern die Gemeinden eine kommunale Mehrwertabgabe einführen, müssen sie eine minimale Grundstücksgrösse (Schwellenwert) festlegen, ab der die Mehrwertabgabe erhoben wird. Die minimale Grundstücksgrösse kann zwischen 1'200 m² und 2'000 m² betragen.

Die Befreiung von der Mehrwertabgabe für Grundstücke unterhalb der minimalen Grundstücksfläche gilt allerdings nur, wenn der Mehrwert geringer ist als CHF 250'000.00. Ist der Mehrwert grösser als CHF 250'000.00, so müssen auch Grundstücke, die kleiner als die minimale Grundstücksgrösse sind, eine Mehrwertabgabe entrichten.

Die Anpassungen der Bau- und Zonenordnung

Im neuen Artikel 15.1 BZO wird festgehalten, dass auf Grundlage von § 19 des Mehrwertausgleichsgesetzes (MAG) eine Mehrwertabgabe erhoben wird. Die Abgabe beträgt 30% des um CHF 100'000.00 gekürzten Mehrwerts. Die Kürzung um CHF 100'000.00 ist durch das MAG vorgegeben und kann nicht verändert werden.

Die Freifläche gemäss § 19 Abs. 2 MAG wird auf 2'000 m² festgesetzt. Dabei handelt es sich um die höchstmögliche Freigrenze, die gemäss MAG vorgesehen ist. Sofern ein Grundstück kleiner als 2'000 m² ist und der durch die Um- oder Aufzonung ausgelöste Mehrwert (vor Abzug der CHF 100'000.00) kleiner als CHF 250'000.00 ist, wird keine Mehrwertabgabe erhoben.

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.

Das Ressort Hochbau/Liegenschaften empfiehlt die Einführung einer kommunalen Mehrwertabgabe. Damit kann Rechtssicherheit erreicht und Gleichbehandlung sichergestellt werden. Auch die Baukommission unterstützt eine Einführung grossmehrheitlich. Das Ressort Hochbau/Liegenschaften empfiehlt einen hohen Satz anzuwenden. Grundeigentümer, die ohne ihr Zutun zu einem substanzialen Mehrwert gelangen, sollen verursachergerecht die Kosten für eine Innenentwicklung mittragen. Mit dem Fonds können raumplanerische Projekte finanziert werden, was den Finanzbedarf aus dem allgemeinen Haushalt schont.

Die Erträge aus den Mehrwertabgaben fliessen in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds und werden nach Massgabe des Fondsreglements verwendet. Artikel 15.1 BZO 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 in einem Fondsreglement präzisiert.

Auswirkungen der Teilrevision

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

Die Mehrwertabgabe trägt entsprechend dazu bei, dass eine qualitätsvolle Innenentwicklung stattfinden kann. Gemäss 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. Gemäss 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. § 42 MAV).

Beleuchtender Bericht

Ausgangslage

Das am 1. Mai 2014 in Kraft getretene revidierte Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) verlangt von den Kantonen, dass sie erhebliche planungsbedingte Vor- und Nachteile ausgleichen. Die Kantone sind gemäss Art. 5 RPG verpflichtet, einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach dem Raumplanungsgesetz entstehen, vorzusehen. Mit dem kantonalen Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) und der Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) wird diese Vorgabe aus dem RPG im Kanton Zürich umgesetzt. Das MAG wurde am 28. Oktober 2019 vom Zürcher Kantonsrat beschlossen. Die MAV wurde am 30. September 2020 vom Regierungsrat beschlossen. Beide Vorlagen traten am 1. Januar 2021 in Kraft.

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.

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. Ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des MAG am 1. Januar 2021 ist dies nur noch möglich, wenn eine Grundlage dafür in der kommunalen BZO besteht.

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. Die Mehrwertabgabe wird aus diesem Grund auch nicht in die anstehende Gesamtrevision der BZO integriert, sondern in der vorgezogenen Teilrevision behandelt. Würde die Mehrwertabgabe erst mit der Gesamtrevision geregelt, könnte die Gemeinde in dieser Zeit keine Mehrwertabgabe erheben.

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 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.

Raumplanerische Massnahmen erhöhen den Grundstückwert:



Abbildung 1 Planungsmaßnahmen, die zu Mehrwerten führen (Quelle: Amt für Raumentwicklung Kanton Zürich, 2016)

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 Gemeinde 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 inklusive den dazugehörigen Ergänzungsplänen.

Die vorliegende Teilrevision umfasst die Bestimmungen zum Abgabesatz, zur Freifläche – unter der kleinere Grundstücke von der Mehrwertabgabe befreit sind – sowie Bestimmungen zur Einrichtung des kommunalen Mehrwertausgleichsfonds. Die Teilrevision beinhaltet nur neue Bestimmungen. Bestehende Bestimmungen der rechtskräftigen BZO 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 Gesamtrevision und dokumentiert die vorgenommenen Anpassungen.

Neben den Anpassungen an der BZO muss ein Fondsreglement ausgearbeitet werden, wo die Einzelheiten der Fondsverwaltung festgelegt werden. Das erwähnte Reglement ist planungsrechtlich nicht Bestandteil der vorliegenden Teilrevision der BZO, wurde aber zeitlich parallel dazu erarbeitet. Zuständig für den Erlass des Fondsreglements ist die Gemeindeversammlung.

Ziel der Teilrevision

Das Ziel der Teilrevision der BZO ist es, die gesetzliche Grundlage zu schaffen, um die Mehrwertabgabe in der Gemeinde Kilchberg einzuführen.

Planungsprozess

Das kantonale Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) sowie die kantonale Verordnung zum Mehrwertausgleich (MAV) bilden die Grundlage für die vorliegende Teilrevision. Das MAG wurde am 28. Oktober 2019 durch den Kantonsrat beschlossen. Die MAV wurde am 30. September 2020 vom Regierungsrat beschlossen. Beide Grundlagen traten Anfang 2021 in Kraft.

Damit die Grundlage in der BZO zur Erhebung der Mehrwertabgabe möglichst rasch vorliegt, ist separat zur Gesamtrevision eine vorgezogene Teilrevision der BZO durchzuführen.

Die Mehrwertabgabe wurde in der Baukommission am 15. Juni 2020 und am 24. August 2020 behandelt. Das Gremium diskutierte die Vorlage und gab dem Gemeinderat eine Empfehlung ab. Im Gemeinderat wurde die Vorlage anschliessend beraten. Der Gemeinderat verabschiedete den Teilrevisionsentwurf am 14. Dezember 2020 für die Anhörung und öffentliche Auflage sowie zur Vorprüfung durch den Kanton.

Die Anhörung und öffentliche Auflage gemäss § 7 PBG fand vom 18. Dezember 2020 bis 15. Februar 2021 statt. Während der öffentlichen Auflage konnte sich jede und jeder zum Entwurf der Teilrevision äussern und Anträge zur Anpassung stellen. Zudem wurden die Nachbargemeinden und -städte sowie die Zürcher Planungsgruppe Zimmerberg (ZPZ) zur Stellungnahme eingeladen. Die kantonale Vorprüfung erfolgte parallel zur öffentlichen Auflage.

Die Baukommission hat am 15. März 2021 der überarbeiteten BZO-Teilrevisionsvorlage zugestimmt. Der Gemeinderat hat an seiner Sitzung vom 16. März 2021 (Beschluss-Nr. 2021-69) die überarbeitete BZO-Teilrevisionsvorlage zuhanden der Gemeindeversammlung vom 22. Juni 2021 verabschiedet. Die Teilrevision wird der Gemeindeversammlung vom 22. Juni 2021 zum Beschluss unterbreitet.

| | 2020 | | | 2021 | | | | |
|---|-------------|----------|----------|--------|---------|------|----------|-------------|
| | Juni – Okt. | November | Dezember | Januar | Februar | März | 22. Juni | ab 23. Juni |
| Diskussion und Entscheidungsfindung in der Baukommission und im Gemeinderat | ■ | ■ | ■ | | | | | |
| Erarbeitung BZO-Vorlage (inkl. Planungsbericht) | | ■ | ■ | | | | | |
| Vorprüfung und öffentliche Auflage | | | | ■ | ■ | | | |
| Auswertung und Überarbeitung BZO-Vorlage | | | | | | ■ | | |
| Beschluss Gemeinderat und RPK | | | | | | ■ | | |
| Festsetzung durch Gemeindeversammlung | | | | | | | ■ | |
| Publikation und öffentliche Auflage, Genehmigung durch Baudirektion | | | | | | | | ■ |
| Rechtsmittelverfahren und Inkraftsetzung | | | | | | | | ■ |

Abbildung 2: Zeitplan BZO-Teilrevision

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 und die Erwägungen dazu 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 nicht berücksichtigten Einwendungen erläutert und die Begründung für die Ablehnung aufgeführt.

Anforderungen an die Teilrevision

Raumplanungsgesetz

Art. 5 des Raumplanungsgesetzes (RPG) beauftragt die Kantone, erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach RPG entstehen, zu regeln. Mit der Revision des RPG 2014 wurde Art. 5 mit Mindestvorgaben (Art. 5 Abs. 1bis–1sexies RPG) ergänzt. Diese betreffen u.a. den Abgabesatz sowie die Verwendung der erhobenen Mittel.

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 öffentliche Bauten und Anlagen erhoben. Der Abgabesatz – also der Anteil des Grundstückmehrwerts, der abgeschöpft wird – beträgt 20%. Von der Abgabe befreit sind Mehrwerte unter CHF 30'000.00. 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 Gemeinde 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 CHF 100'000.00 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.

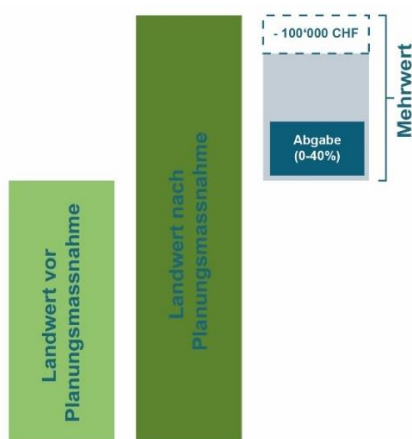


Abbildung 3 Prinzip der kommunalen Mehrwertabgabe im Kanton Zürich (Eigene Abbildung)

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 Grundstücksfläche gilt allerdings nur, wenn der Mehrwert geringer ist als CHF 250'000.00. Ist der Mehrwert grösser als CHF 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 CHF 100'000.00 reduzierte Mehrwert. Der Abzug von CHF 100'000.00 hat also keinen Einfluss auf die Beurteilung, ob die Grenze von CHF 250'000.00 erreicht wird oder nicht.

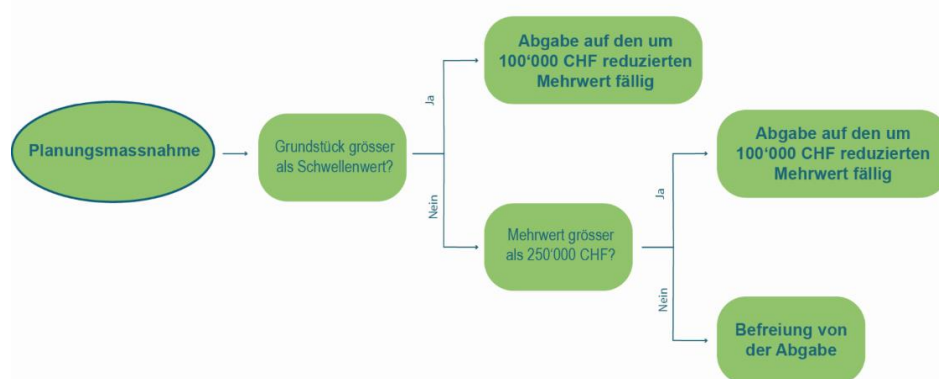


Abbildung 4 Funktionsweise des Schwellenwerts und der Mehrwertgrenze von CHF 250'000 (Eigene Abbildung)

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, nach § 8 MAV muss der Planungsbericht jedoch die dem städtebaulichen Vertrag zugrunde liegenden Planungsmassnahmen zwingend eine Aussage zum erwarteten Mehrwert enthalten. 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.

Mehrwertausgleichsverordnung

Die Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) enthält die Ausführungsbestimmungen zum MAG. Die Verordnung regelt u.a. die Bemessung, die Festsetzung und den Bezug des Mehrwerts, den kantonalen sowie den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds, die Wirkungskontrolle und die Supportprozesse.

Ein wichtiger Aspekt, der in der MAV geregelt wird, betrifft die Verwendung der durch die kommunale Mehrwertabgabe entstandenen Erträge. Diese fliessen in den kommunalen Fonds. Sie sind für kommunale Planungsmassnahmen gemäss Art. 3 Abs. 3 RPG zu verwenden. 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 zum Beispiel Massnahmen für die Gestaltung des öffentlichen Raums (Erstellung, Gestaltung und Ausstattung von Freiräumen) sowie für die Verbesserung der Zugänglichkeit zu den ÖV-Haltestellen und zu öffentlichen Einrichtungen mit Rad- und Fusswegen. Mit den kommunalen Fondsmitteln können auch 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 Fondsverwaltung werden in den kommunalen Fondsreglementen geregelt.

Die Anpassungen der Bau- und Zonenordnung

Erhebung einer Mehrwertabgabe

Die Regelungen zum Mehrwertausgleich werden nach Festsetzung in der BZO, voraussichtlich in einem neuen Abschnitt, ergänzt. Die Nummerierung wird entsprechend angepasst.

In der neuen Ziffer 15.1 BZO wird festgehalten, dass auf Grundlage von § 19 des Mehrwertausgleichsgesetzes (MAG) eine Mehrwertabgabe erhoben wird. Die Abgabe beträgt 30% des um CHF 100'000.00 gekürzten Mehrwerts. Die Kürzung um CHF 100'000.00 ist durch das MAG vorgegeben und kann nicht verändert werden.

Die Freifläche gemäss § 19 Abs. 2 MAG wird auf 2'000 m² festgesetzt. Dabei handelt es sich um die höchstmögliche Freigrenze, die gemäss MAG vorgesehen ist. Sofern ein Grundstück kleiner als 2'000 m² ist und der durch die Um- oder Aufzonung ausgelöste Mehrwert (vor Abzug der CHF 100'000.00) kleiner als CHF 250'000.00 ist, wird keine Mehrwertabgabe erhoben.

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 Gemeinde Kilchberg wird in Zukunft städtebauliche Verträge mit Investoren sowie mit Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern aushandeln, wenn dies sinnvoll ist. Das kann vor allem bei grösseren Arealentwicklungen, wo Gestaltungspläne ausgearbeitet werden, der Fall sein. Städtebauliche Verträge ermöglichen, dass die spezifischen Aspekte einer Projektentwicklung (Erstellung der Erschliessung, Landabtretungen, Dienstbarkeiten etc.) berücksichtigt werden können. 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. Ebenso können andere Vereinbarungen zur Kostenteilung der Mehrwertschätzung getroffen werden (vgl. §§ 12ff. MAV). Bedingung dafür ist die Einigung zwischen den Vertragspartnern. Falls keine Einigung erzielt werden kann, so wird eine ordentliche Mehrwertabgabe erhoben.

Erwägungen

Im Falle eines Verzichts auf die Abgabe könnten die Grundeigentümer über den vollen staatlich verursachten Planungsmehrwert verfügen. Demgegenüber steht, dass eine qualitativ hochwertige Innenentwicklung mit hohen Kosten für die Gemeinde verbunden ist. Durch die Einführung eines kommunalen Mehrwertausgleichs tragen die vom Mehrwert profitierenden Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer dazu bei, diese im Sinne des Verursacherprinzips mitzutragen, da die Mittel zweckgebunden verwendet werden müssen. Gewisse Infrastrukturprojekte könnten aus dem Fonds gedeckt werden, die sonst vollumfänglich aus den allgemeinen Steuereinnahmen finanziert werden müssten.

Mit einer raschen Einführung des kommunalen Mehrwertausgleichs kann Rechts- und Planungssicherheit geschaffen sowie die Gleichbehandlung aller erreicht werden. Nur bei der Einführung eines kommunalen Mehrwertausgleichs sind weiterhin städtebauliche Verträge möglich. Dies gibt der Gemeinde Spielraum, auch bei zukünftigen Projekten für alle Seiten gewinnbringende Verhandlungslösungen anzustreben.

Abschätzungen zeigen, dass die zu erwartenden Mindererträge bei der Grundstücksgewinnsteuer marginal sind und dass diese durch die kommunale Mehrwertabgabe mehr als kompensiert werden. Dies auch deshalb, weil substanzielle Erträge zu erwarten sind, die jedoch zeitlich verzögert eintreffen.

Für die Schätzung, Bemessung, Aushandlung von Verträgen und die Fondsverwaltung werden Kosten anfallen, die dürften im Verhältnis zu den Erträgen allerdings klein ausfallen.

Aufgrund der hervorragenden stadtnahen Lage von Kilchberg ist auch nicht zu befürchten, dass das Interesse von Grundeigentümern und Investoren für Entwicklungen abnimmt.

Insgesamt bietet die Einführung eines kommunalen Mehrwertausgleichs eine Chance für eine qualitätsvolle Innenentwicklung und eine faire Verteilung der Kosten.

Verschiedene Zürcher Gemeinden haben bereits oder sind im Prozess eine Mehrwertabgabe einzuführen. Städtisch orientierte Gemeinden wählen hohe Abgabesätze.

Das Ressort Hochbau/Liegenschaften empfiehlt die Einführung einer kommunalen Mehrwertabgabe. Damit kann Rechtssicherheit erreicht und Gleichbehandlung sichergestellt werden. Auch die Baukommission unterstützt eine Einführung grossmehrheitlich. Das Ressort Hochbau/Liegenschaften empfiehlt einen hohen Satz anzuwenden. Grundeigentümer, die ohne ihr Zutun zu einem sub-

stanzialen Mehrwert gelangen, sollen verursachergerecht die Kosten für eine Innenentwicklung mittragen. Mit dem Fonds können raumplanerische Projekte finanziert werden, was den Finanzbedarf aus dem allgemeinen Haushalt schont.

Erträge

Die Erträge aus den Mehrwertabgaben fliessen in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds und werden nach Massgabe des Fondsreglements verwendet. Die neue Ziffer 15.2 BZO 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 in einem Fondsreglement präzisiert. Sie muss aber innerhalb des gesetzlich vorgegebenen Rahmens liegen.

Das Fondsreglement wurde in einem separaten Verfahren parallel zur Ausarbeitung der Teilrevision der BZO erarbeitet. Im Fondsreglement werden die Einzelheiten zur Fondsverwaltung präzisiert, u.a.:

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

Die Gemeindeversammlung (Legislative) ist zuständig für den Erlass des Fondsreglements.

Auswirkungen der Teilrevision

Ermittlung der Höhe der Mehrwertabgabe

Die Höhe des Mehrwerts – also die Differenz des Landwerts vor und nach der Auf- oder Umzonung – und damit die Höhe der Mehrwertabgabe sind abhängig von einer Vielzahl an Faktoren. Ein entscheidender Einfluss besteht darin, wie stark mit der Aufzonung die Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks vergrössert werden.

Die nachfolgende Rechnung zeigt am Beispiel einer fiktiven Aufzonung auf, wie sich die Nutzungsmöglichkeit eines durchschnittlich grossen Grundstücks erhöht, welche potenziellen Auswirkungen das auf den Landwert hat und wie sich daraus die Mehrwertabgabe errechnet.

| | vor Aufzoning | nach Aufzoning |
|---|----------------------|----------------------|
| Zone | W2/40% | W3/55% |
| Annahme Grundstücksgrösse | 1'100 m ² | 1'100 m ² |
| Theoretische Erhöhung der vermietbaren Nutzfläche | | + 15% |
| Schätzung Grundstückswert pro Quadratmeter | CHF 2'100 | CHF 2'400 |
| Mehrwert pro Quadratmeter | | CHF 300 |
| Mehrwert total | | CHF 330'000 |
| Mehrwertabgabe (30% des um CHF 100'000 reduzierten Mehrwerts) | | CHF 69'000 |

Tabelle 1 Vereinfachtes Berechnungsbeispiel einer Aufzoning von einer Wohnzone W2/40% zu einer Wohnzone W3/55%

Das Beispiel zeigt, dass bei Aufzonungen ohne Nutzungsänderung davon ausgegangen werden kann, dass sich eine z.B. 15-prozentige Erhöhung der vermietbaren Nutzfläche auch in einer ca. 15-prozentigen Erhöhung des Grundstückswerts niederschlägt. Bei Umzonungen mit Nutzungsänderungen ist die Berechnung des Landwerts bzw. der Mehrwerte jedoch stark abhängig von den konkreten Nutzungen, die vor bzw. nach der Umzoning zulässig sind. Grosse Mehrwerte resultieren vor allem bei einer Umzoning von einer reinen Gewerbezone in eine reine Wohnzone.

Der Mehrwert von Grundstücken wird mittels Landpreismodellen, welche die Baudirektion den Gemeinden zur Verfügung stellt, ermittelt. Unter bestimmten Voraussetzungen kann anstelle der Ermittlung mittels Landpreismodell eine individuelle Schätzung notwendig sein oder von den Grundeigentümern verlangt werden (vgl. § 12 MAV ff).

Auswirkungen der Teilrevision für Grundeigentümer

Mit der vorliegenden Teilrevision werden keine Auf- oder Umzonungen vorgenommen. Entsprechend hat sie 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 trifft insbesondere für die anstehende Gesamtrevision der Nutzungsplanung zu. Wird ein Grundstück im Rahmen der Gesamtrevision auf- oder umgezont, müssen die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer eine Mehrwertabgabe entrichten. Voraussetzung dafür ist, dass das Grundstück grösser als 2'000 m² ist oder der durch die Auf- oder Umzoning entstandene Mehrwert grösser als CHF 250'000.00 ist (vgl. Abschnitt "Mehrwertausgleichsgesetz" und "Erhebung der Mehrwertabgabe"). Dasselbe gilt für alle weiteren zukünftigen Um- und Aufzonungen, also auch für solche, die bei der Erarbeitung von Gestaltungsplänen vorgenommen werden.

Die Mehrwerte von zukünftigen Auf- und Umzonungen werden im Verlauf des jeweiligen Planungsverfahrens mithilfe der Landpreismodelle geschätzt (vgl. Abschnitt "Ermittlung der Höhe der Mehrwertabgabe"). 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. Sobald die Planungsmassnahme in Kraft tritt, wird die Mehrwertabgabe pro Grundstück verfügt. Die Mehrwertabgabe muss allerdings erst dann entrichtet werden, wenn das Grundstück überbaut wird. Geringfügige bauliche Massnahmen, Sanierungen sowie Veräusserungen lösen gemäss § 21 MAV die Fälligkeit nicht aus. Ebenso ist in §10 Abs. 3 MAG explizit geregelt, dass Eigentümerwechsel durch Erbgang (Erbfolge, Erbteilung, Vermächtnis), Erbvorbezug, güterrechtliche Auseinandersetzung oder Schenkung keine Veräusserung darstellen und somit die Fälligkeit nicht auslösen.

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

Auswirkungen für die Gemeinde

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

Die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer beteiligen sich damit an der Finanzierung von Investitionen, die für eine attraktive Gemeindeentwicklung nötig sind. Die Mehrwertabgabe trägt entsprechend dazu bei, dass eine qualitätsvolle Innenentwicklung stattfinden kann. Gemäss 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. § 42 MAV).

Wie hoch die gesamten Erträge sind, die in den Mehrwertausgleichsfonds fliesen werden, kann zum aktuellen Zeitpunkt nicht abgeschätzt werden. Das ist erst dann möglich, wenn mehrwertabgabepflichtige Planungsmassnahmen vorgenommen werden. Dabei gilt zu beachten, dass die Erträge aus der Mehrwertabgabe nicht sofort anfallen, sondern erst bei Veräusserung oder 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 bzw. veräussern.

Mit der Einführung einer kommunalen Mehrwertabgabe entstehen für die Gemeinde 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 diese im Vergleich zu den Erträgen gering sind. Die Kosten können teilweise über den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds gedeckt werden (vgl. § 15 Abs. 4 MAV).

Die Politischen Gemeinden erheben im Kanton Zürich die Grundstückgewinnsteuer. Die Mehrwertabgabe wird bei der Bemessung der Grundstückgewinnsteuer als anrechenbare Aufwendung abgezogen. Die doppelte Belastung durch Mehrwertabgabe und Grundstückgewinnsteuer wird dadurch gemildert. Bei der Handänderung von Grundstücken, bei denen eine Mehrwertabgabe verfügt wurde, reduzieren sich für die Gemeinde die potenziellen Erträge aus der Grundstückgewinnsteuer. Abschätzungen zeigen, dass die zu erwartenden Mindererträge bei der Grundstückgewinnsteuer marginal sind und dass diese durch die kommunale Mehrwertabgabe mehr als kompensiert werden. Dies auch deshalb, weil substantielle Erträge zu erwarten sind, die jedoch zeitlich verzögert eintreffen.

Auswirkungen auf den Immobilienmarkt

Die kommunale Mehrwertabgabe führt nicht zu einer Erhöhung der Bodenpreise. Der Bodenpreis ergibt sich aus dem Zusammenspiel von Nachfrage und Angebot. Auf der Nachfrageseite führt die Mehrwertabgabe zu keinen Veränderungen, denn die Zahlungsbereitschaft ist abhängig vom Gewinn, den eine Bauherrschaft mit einem Grundstück erzielen kann. Der Gewinn ergibt sich aus der Differenz zwischen den möglichen Erträgen (Vermietung oder Eigennutzung) und den Kosten (Entwicklungs-, Bau-, Finanzierungskosten). Die Mehrwertabgabe wirkt sich weder auf die erzielbaren Erträge noch auf die Kosten aus. Auf der Angebotsseite reduziert die Mehrwertabgabe die erzielbaren Gewinne beim Verkauf eines Grundstücks leicht. Es ist aber nicht zu erwarten, dass dies eine Reduktion der Angebotsmenge zur Folge hat.

Anhörung, öffentliche Auflage und kantonale Vorprüfung

Kantonale Vorprüfung

Für den kommunalen Entwurf der Teilrevision wurde die kantonale Mustervorlage verwendet. Die kantonale Vorprüfung erfolgte parallel zur öffentlichen Auflage. Im kantonalen Vorprüfungsbericht wird die Teilrevision der BZO als genehmigungsfähig beurteilt. Es wurde lediglich eine Bemerkung zum Erläuternden Bericht angebracht.

Anhörung und öffentliche Auflage, inkl. Einwendungen

Die Anhörung und öffentliche Auflage gemäss § 7 PBG fand vom 18. Dezember 2020 bis 15. Februar 2021 statt. Während der öffentlichen Auflage konnte sich jede und jeder zum Entwurf der Teilrevision äussern und Anträge zur Anpassung stellen. Zudem wurden die Nachbargemeinden und -städte Zürich, Adliswil und Rüschlikon sowie die Zürcher Planungsgruppe Zimmerberg (ZPZ) zur Stellungnahme eingeladen. Sämtliche Anträge wurden gesammelt und einzeln geprüft.

Während der Anhörung und öffentlichen Auflage gingen zwei Einwendungen ein. Beide forderten die Erhöhung des Abgabesatzes von 30% auf 40%. Begründet wurde dies damit, dass Um- oder Aufzonungen für die betreffenden Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zu hohen Mehrwerten führen. Gleichzeitig zögen diese Planungsmassnahmen – aufgrund des ermöglichten Wachstums – für die Gemeinde erhebliche Folgekosten für Erschliessung und andere öffentliche Infrastrukturen nach sich. Durch die Einführung eines möglichst hohen Mehrwertausgleichs könnten verschiedene Folgekosten durch den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds statt durch allgemeine Steuern

finanziert werden (z.B. Kompensationsmöglichkeiten wie Baumpflanzungen, Ausdehnung von Grünflächen etc.). Dadurch steige auch die Akzeptanz für notwendige Verdichtungsprojekte in der Bevölkerung.

Der Gemeinderat erachtet einen Abgabesatz von 30% für Kilchberg als angemessen. Damit können im Zuge der geforderten Innenentwicklung wichtige Projekte zur Steigerung der Siedlungsqualität unterstützt werden (z.B. Gestaltung des öffentlichen Raums, Erstellung sozialer Infrastrukturen, Verbesserung des Lokalklimas oder der Zugänglichkeit zu den Haltestellen des öffentlichen Verkehrs). Insgesamt bietet der gewählte Abgabesatz eine Chance für eine qualitätsvolle Innenentwicklung, ermöglicht eine faire Verteilung der Kosten bei gleichzeitig weiterhin sehr attraktiven Entwicklungsbedingungen für Grundeigentümer und Investoren, da sie mit dem gewählten Abgabesatz immer noch über 70% des einzig aufgrund von staatlichem Handeln ausgelösten Planungsmehrwerts verfügen können (vgl. auch Abschnitt "Erwägungen").

Die Nachbargemeinden und -städte haben keine Einwände geäussert. Die Zürcher Planungsgruppe Zimmerberg (ZPZ) gab die Rückmeldung, dass sie sich zu den Mehrwertabgabe-Festlegungen der Bezirksgemeinden nicht äussert bzw. keine Anträge stellt.

Schlussbemerkung und Empfehlung des Gemeinderates

Nach Ansicht des Gemeinderates ist die Einführung einer Mehrwertabgabe auf Planungsvorteilen, die durch Auf- und Umzonungen entstehen, im Sinne von § 19 des Mehrwertausgleichsgesetzes (MAG) sinnvoll. Die vorliegenden Anwendungssätze sind massvoll und ausgewogen.

Der Gemeinderat empfiehlt darum den Stimmberechtigten der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO) betreffend Mehrwertausgleich und den dazugehörigen Vollzugsbestimmungen (Fondsreglement) zuzustimmen.

Antrag der Rechnungsprüfungskommission

Die Rechnungsprüfungskommission (RPK) hat den Antrag des Gemeinderates vom 16. März 2021 bezüglich

Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO) betreffend Mehrwertausgleich und der zugehörigen Vollzugsbestimmungen (Fondsreglement)

geprüft und empfiehlt der Stimmbevölkerung, dem Antrag **zuzustimmen**.

Kilchberg, 15. April 2021

Rechnungsprüfungskommission Kilchberg

Walter Siegenthaler, Präsident

Dr. Christoph Rohner, Aktuar