



Teilrevision kommunale Nutzungsplanung «kommunaler Mehrwertausgleich» – Genehmigung

Gemeinde **Thalwil**

- Massgebende - Vorschriften der Bau- und Zonenordnung (BZO) vom 5. Juli 2022
Unterlagen - Bericht nach Art. 47 RPV (inkl. Bericht zu den Einwendungen) vom 5. Juli 2022

Sachverhalt

Anlass und Zielsetzung der Planung Nach Art. 5 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes (RPG) haben die Kantone den Ausgleich von Planungsvor- und nachteilen zu regeln. Der Kantonsrat hat am 28. Oktober 2019 das Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) verabschiedet. Die dazugehörige Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) wurde am 30. September 2020 vom Regierungsrat beschlossen. Das MAG und die MAV sind am 1. Januar 2021 in Kraft getreten. Mit dem MAG und der MAV werden die Vorgaben des RPG auf kantonaler Ebene umgesetzt und die entsprechende Rechtsgrundlage für die kommunale Umsetzung geschaffen. Gegenstand der vorliegenden Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO) sind neue Vorschriften in der Bauordnung, welche den Mehrwertausgleich auf kommunaler Stufe regeln und sicherstellen, dass die Erträge aus den Mehrwertabgaben in einen kommunalen Mehrwertausgleichsfonds fliessen. Insbesondere müssen eine Freifläche von 1200 m² bis 2000 m² und ein Abgabesatz von höchstens 40% festgelegt werden (§ 19 Abs. 2 und 3 MAG).

Festsetzung Die Stimmbevölkerung der Gemeinde Thalwil setzte mit Urnenabstimmung vom 15. Mai 2022 die Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung «kommunaler Mehrwertausgleich» fest. Gegen diesen Beschluss wurden gemäss Rechtskraftbescheinigung des Bezirksrats Horgen vom 22. Juni 2022 keine Rechtsmittel eingelegt. Mit Schreiben vom 14. September 2022 beantragt die Gemeinde Thalwil die Genehmigung der Vorlage.

Erwägungen

A. Formelle Prüfung

Die massgebenden Unterlagen sind vollständig.

B. Materielle Prüfung

Zusammenfassung der Vorlage Art. 2a Abs. 1 BZO legt fest, dass auf Planungsvorteile, die durch Auf- oder Umzonungen entstehen, eine Mehrwertabgabe im Sinne von § 19 MAG erhoben wird.

Gemäss Art. 2a Abs. 2 BZO beträgt die nach § 19 Abs. 2 MAG vom Mehrwertausgleich befreite Freifläche 1200 m².

Art. 2a Abs. 3 BZO legt die kommunale Mehrwertabgabe auf 40% des um 100'000 Fr. gekürzten Mehrwerts fest.

Art. 2b BZO gibt vor, dass die Erträge aus den Mehrwertabgaben in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds fliessen und nach Massgabe des Fondsreglements verwendet werden.

Ergebnis der
Genehmigungsprüfung

Die oben genannten Bestimmungen entsprechen den vom Amt für Raumentwicklung (ARE) im Informationsschreiben vom 12. Februar 2020 an die Gemeinden formulierten Musterbestimmungen und die Festlegung der Freigrenze und des Abgabesatzes stimmen mit den Vorgaben von § 19 Abs. 2 und 3 MAG überein. Die Anträge aus der Vorprüfung des ARE vom 2. November 2021 wurden umgesetzt.

C. Ergebnis

Die Vorlage erweist sich im Ergebnis als rechtmässig, zweckmässig sowie angemessen und kann genehmigt werden (§ 5 Abs. 1 PBG). Die Gemeinde Thalwil ist durch die Genehmigung nicht beschwert. Gegen die genehmigten Festlegungen steht weiteren betroffenen Privaten und Verbänden der Rekurs offen (§§ 338a f. PBG). Gemäss § 5 Abs. 3 PBG ist der Genehmigungsentscheid von der Gemeinde Thalwil zusammen mit dem geprüften Akt samt Rechtsmittelbelehrung zu veröffentlichen und aufzulegen.

Die Baudirektion verfügt:

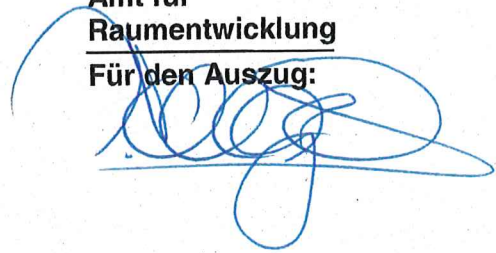
- I. Die Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung «kommunaler Mehrwertausgleich», welche die Stimmbevölkerung der Gemeinde Thalwil mit Urnenabstimmung vom 15. Mai 2022 festgesetzt hat, wird genehmigt.
- II. Die Gemeinde Thalwil wird eingeladen
 - Dispositiv I sowie den kommunalen Beschluss samt Rechtsmittelbelehrung zu veröffentlichen;
 - diese Verfügung zusammen mit der kommunalen Planung aufzulegen;
 - nach Rechtskraft die Inkraftsetzung zu veröffentlichen und diese dem Verwaltungsgericht, dem Baurekursgericht und dem Amt für Raumentwicklung mit Beleg der Publikation mitzuteilen;
 - den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster) nachführen zu lassen.

III. Mitteilung an

- Gemeinde Thalwil (unter Beilage von zwei Dossiers)
- Verwaltungsgericht (unter Beilage von einem Dossier)
- Baurekursgericht (unter Beilage von zwei Dossiers)
- Amt für Raumentwicklung (unter Beilage von zwei Dossiers)
- Geomatik + Vermessung, Weberstrasse 8, 8004 Zürich
(Katasterbearbeiterorganisation, KBO)

VERSENDET AM 25. OKT. 2022

**Amt für
Raumentwicklung**
Für den Auszug:



Protokoll des Wahlbüros Volksabstimmung vom 15. Mai 2022

15.05.22/14:07
1 von 1

Gemeinde: **Thalwil**

BFS-Nr.: **141**

Stimmberechtigte	Stimmrechtsausweise					Antwortkuverts ohne Stimm- rechtsausweise
	Total eingegangen	Urnen	Vorzeitig	Brieflich gültig	Brieflich nicht unterzeichnet	
Total	Total eingegangen	Urnen	Vorzeitig	Brieflich gültig	Brieflich nicht unterzeichnet	Antwortkuverts ohne Stimm- rechtsausweise
10639	5382	424	89	4858	11	0

Vorlage 1:

**Projekt und Kostenvoranschlag für Sanierung und Entwicklung Friedhof Thalwil
Genehmigung Kredit von 3'341'000 Franken inkl. MWST**

Stimmzettel						Stimmen		Stimm- beteili- gung%
Total eingegangen	Ungültig eingelegt	Gültig eingelegt	Leer	Ungültig	Gültig	Ja	Nein	
4938	10	4928	91	1	4836	3729	1107	46.41

Vorlage 2:

**Teilrevision Bau- und Zonenordnung, „Einführung kommunaler Mehrwertausgleich“
Festsetzung**

Stimmzettel						Stimmen		Stimm- beteili- gung%
Total eingegangen	Ungültig eingelegt	Gültig eingelegt	Leer	Ungültig	Gültig	Ja	Nein	
4700	11	4689	248	1	4440	2400	2040	44.18

Einsatz von technischen Hilfsmitteln bei der Auszählung: Es wurden Banknotenzählmaschinen eingesetzt. Ordnungswidrigkeiten während der Abstimmung und die dagegen getroffenen Anordnungen:

Für das Wahlbüro:

PräsidentIn: *[Signature]*

1. Mitglied: *[Signature]*

SekretärIn/SchreiberIn: *[Signature]*

2. Mitglied: *[Signature]*

Bescheinigung: Zu dieser(n)
Sache(n) ist beim Bezirksrat
Horgen

bis 22. Juni 2022



kein Rechtsmittel eingelegt worden.
Bezirksratskanzlei Horgen, die Ratsschreiberin:

[Signature]

Bezirksrat Horgen

E 19. Mai 2022

Poststempel Zirkulation
 Vormerknahme

17.5.22

Kanton Zürich
Gemeinde Thalwil



Die Bauordnung Thalwil wird im Anschluss an Art. 2 mit zwei neuen Artikeln 2a und 2b wie folgt ergänzt (Ergänzungen in rot):

Teilrevision Nutzungsplanung: Mehrwertausgleich Anpassung Bau- und Zonenordnung

Art. 2a

Erhebung einer Mehrwertabgabe

- ¹ Auf Planungsvorteilen, die durch Auf- oder Umzonungen entstehen, wird eine Mehrwertabgabe im Sinne von § 19 des Mehrwertausgleichsgesetzes (MAG) erhoben.
- ² Die Freifläche gemäss § 19 Abs. 2 MAG beträgt 1'200 m².
- ³ Die Mehrwertabgabe beträgt 40 % des um Fr. 100'000 gekürzten Mehrwerts.

Art. 2b

Erträge

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

Öffentliche Auflage vom 24. September 2021 bis 23. November 2021

Von den Stimmberechtigten mit Entscheid an der Urne festgesetzt am 15. Mai 2022

Namens der Stimmberechtigten

Der Gemeindepräsident, Hansruedi Kölliker

Der Gemeindeschreiber, Pascal Kuster

Von der Baudirektion genehmigt am

24. Okt. 2022

BDV Nr. 1003/22

Für die Baudirektion

Rubrik: Raumplanung
Unterrubrik: Nutzungsplanung/Sondernutzungsplanung
Publikationsdatum: KABZH 24.09.2021
Voraussichtliches Ablaufdatum: 24.09.2024
Meldungsnummer: RP-ZH02-0000001126

Publizierende Stelle
Gemeinde Thalwil - DLZ Bau, Energie und Umwelt, Dorfstrasse 10, 8800 Thalwil

Teilrevision der Bau- und Zonenordnung 2021 – «Einführung kommunaler Mehrwertausgleich», Öffentliche Auflage

Betrifft: 8800 Thalwil

Angaben zur Nutzungsplanung/Sondernutzungsplanung:

Am 7. September 2021 verabschiedete der Gemeinderat Thalwil den Entwurf der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung 2021 – «Einführung kommunaler Mehrwertausgleich» zuhanden der öffentlichen Auflage und Anhörung.

Gemäss § 7 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) werden die Unterlagen während 60 Tagen zur Einsichtnahme öffentlich aufgelegt. Einzusehen sind die Akten ab dem 24. September beim DLZ Bau, Energie und Umwelt an der Dorfstrasse 10, 8800 Thalwil, während den ordentlichen Öffnungszeiten oder auf der Webseite der Gemeinde Thalwil.

Innerhalb der Auflagedauer können sich alle Personen zum Entwurf der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung 2021 – «Einführung kommunaler Mehrwertausgleich» äussern. Allfällige Einwendungen haben einen Antrag mit Begründung zu enthalten. Gewünschte Änderungen sind im Antrag genau zu bezeichnen. Über die nichtberücksichtigten Einwendungen wird gesamthaft bei der Planfestsetzung entschieden.

Die Einwendungen sind bis spätestens 23. November 2021 (Datum des Poststempels) dem Gemeinderat Thalwil, Postfach, 8800 Thalwil, einzureichen.

Beschluss-/Verfügungsnummer: 224

Beschluss-/Verfügungsdatum: 07.09.2021

Frist: 60 Tage

Ablauf der Frist: 23.11.2021

Kontaktstelle:

Gemeinderat Thalwil
Postfach
8800 Thalwil



Auszug aus dem Protokoll vom 7. September 2021

6.0.4.1 Nutzungsplanung

Nr. 224

Kommunale Nutzungsplanung

- **Teilrevision Bau- und Zonenordnung 2021**
- **Einführung kommunaler Mehrwertausgleich**
- **Verabschiedung Vorlage zuhanden öffentlicher Auflage und Anhörung**

A. Ausgangslage

Das am 1. Mai 2014 in Kraft getretene revidierte Raumplanungsgesetz (RPG) verlangt von den Kantonen, dass sie erhebliche planungsbedingte Vor- und Nachteile ausgleichen. Das kantonale Mehrwertausgleichsgesetz (MAG), am 28. Oktober 2019 vom Kantonsrat verabschiedet, und die Mehrwertausgleichsverordnung (MAV), welche am 1. Januar 2021 in Kraft getreten sind, setzen diese bundesrechtlichen Vorgaben um.

Unterschieden wird zwischen kantonalem und kommunalem Mehrwertausgleich. Den kommunalen Mehrwertausgleich können die Gemeinden ab 1. Januar 2021 gestützt auf das MAG und die MAV einführen, indem eine entsprechende Regelung in der Bau- und Zonenordnung (BZO) verankert wird.

Mit der Anpassung ihrer BZO haben die Gemeinden bis zum 1. März 2025 Zeit. Allerdings kann kein kommunaler Mehrwertausgleich vollzogen werden, bis die geänderte BZO in Kraft getreten ist.

Der Mehrwertausgleich soll aus raumpolitischer Sicht die «richtige Entwicklung am richtigen Ort» fördern. Neben der Optimierung der Bauzonen mit einem kantonalen Mehrwertausgleich bei Einzonungen soll mit dem kommunalen Mehrwertausgleich die Siedlungsentwicklung nach innen unterstützt werden.

Die Gemeinde Thalwil hat entschieden eine Mehrwertabgabe zu erheben und passt die BZO entsprechend an. Dies soll im Rahmen einer separaten Teilrevision der BZO vollzogen werden. Dies hat den Vorteil, dass eine beschleunigte kantonale Vorprüfung und Genehmigung durchgeführt werden können.

Damit im ganzen Kanton Zürich möglichst einheitliche Regelungen zur Anwendung gelangen, hat das Amt für Raumentwicklung mit dem Informationsschreiben vom 12. Februar 2020 den Gemeinden Musterbestimmungen zur Verfügung gestellt, welche auch für die Gemeinde Thalwil als Vorlage dienen. Die vorliegende Teilrevision umfasst danach den Erlass von Bestimmungen zum Ausgleichssatz (Höhe des Abgabesatzes in %), zur Freifläche (Mindestgrösse der Grundstücke, die vom Mehrwertausgleich erfasst werden) sowie Bestimmungen zur Einrichtung des kommunalen Mehrwertausgleichsfonds.

Das kommunale «Mehrwertausgleichsfondsreglement» wird separat zur Teilrevision BZO (kann auch nachträglich erfolgen) in einem Gemeindeerlass festgesetzt. Die Baudirektion des Kantons Zürich stuft den Erlass des Fondsreglements als wichtigen Rechtssatz im Sinne von § 4 Abs. 2 des Gemeindegesetzes (GG) ein, welche durch die Gemeindeversammlungen oder -parlamente (unter Vorbehalt des fakultativen Referendums) zu erlassen sind.

Das Fondsreglement wird neben dem genaueren Verwendungszweck der Einlagen auch das Beitragsverfahren und insbesondere die Frage zu regeln haben, welches Gemeindeorgan für Fondsentnahmen zuständig sein soll.

Der vorliegende Entwurf der Teilrevision der BZO zum Mehrwertausgleich umfasst die rechtsverbindliche Ergänzung der BZO durch Einfügung der Art. 2a und Art. 2b sowie einen Erläuterungsbericht nach RPV Art. 47. Im Erläuterungsbericht sind insbesondere die finanziellen Auswirkungen des kommunalen Mehrwertausgleichs auf die verschiedenen Akteure erläutert.

B. Antrag der Planungs- und Baukommission

Mit der Einführung der kommunalen Mehrwertabgabe nach § 19 MAG muss die Gemeinde die Höhe des Abgabesatzes und die Freifläche für den Ausgleich von Planungsvorteilen, die durch Auf- oder Umzonungen entstehen, in der BZO festlegen.

Die Bestimmungen zum Mehrwertausgleich werden als ergänzende Bauvorschriften mit Art. 2a und Art. 2b in die BZO integriert. Die Musterbestimmungen des Kantons zur Regelung des Mehrwertausgleichs werden übernommen und geringfügig ergänzt. Als mögliche Tatbestände für die Erhebung eines Mehrwertausgleichs werden nebst Auf- und Umzonungen auch planerische Mehrwerte aus Sondernutzungsplanungen, bei Thalwil handelt es sich insbesondere um Gestaltungspläne, festgehalten. Die Festlegungen zur Mehrwertabgabe gelten für das gesamte Gemeindegebiet und können nicht verändert bzw. gebietsweise differenziert werden.

Höhe der Mehrwertabgabe

Die Gemeinde kann gemäss § 19 Abs. 3 MAG einen Abgabesatz zwischen 0 % und 40 % festlegen. Angewendet wird dieser auf den um 100'000 Franken reduzierten Mehrwert (gesetzlich vorgeschriebener Freibetrag).

Die Gemeinde Thalwil ist Teil einer Wachstumsregion und die künftige Entwicklung findet innerhalb der Grenzen der bestehenden Bauzone statt. Die Gemeinde möchte eine qualitätsvolle und umweltverträgliche Siedlungsentwicklung nach innen unterstützen, was erwartungsgemäss hohe Begleitkosten für die Aufwertung des öffentlichen und halböffentlichen Raumes mit sich bringt. Die Höhe der Mehrwertabgabe bei Auf- und Umzonungen wird daher auf 40 % des um 100'000 Franken gekürzten Mehrwertes festgelegt.

Freifläche

Die Gemeinde kann gemäss § 19 Abs. 2 MAG eine Freifläche zwischen 1'200 m² bis 2'000 m² festlegen. Das heisst für Grundstücke, die kleiner als diese Freifläche sind, muss die Eigentümerschaft keinen Mehrwertausgleich leisten, solange der tatsächliche Mehrwert gemäss § 19 Abs. 4 MAG weniger als 250'000 Franken beträgt. Aufgrund der hohen Grundstückspreise in Thalwil muss allerdings damit gerechnet werden, dass bei der Aufzoning von wesentlich kleineren Grundstücken als 1'200 m² der Mehrwert von 250'000 Franken überschritten wird. Je kleiner die Freifläche gewählt wird, desto eher kommt man an die Grundstückgrösse heran, ab welcher effektiv eine Mehrwertabgabe erhoben wird. Die Grösse der sogenannten Freifläche bzw. minimalen Grundstückgrösse wird deshalb bei der kleinstmöglich erlaubten Fläche von 1'200 m²

festgelegt.

Erträge

Der neue Art. 2b BZO schafft die gesetzliche Grundlage zur Einrichtung des «Mehrwertausgleichsfonds». Die Verwendung der Mittel richtet sich nach Art. 3 Abs. 3 RPG bzw. nach § 23 Abs. 1 MAG. Die Verwendung der Mittel kann im Fondsreglement präzisiert werden, sie muss aber innerhalb des gesetzlich vorgegebenen Rahmens liegen. Die Baudirektion hat zu diesem Zweck ein Musterreglement erarbeitet. Die Vorlage für das Fondsreglement der Gemeinde soll anhand dieser Grundlage erstellt werden. Aufgrund der Bedeutung und Funktion des Fondsreglements in Analogie zu anderen Rechtssatzungen der Gemeinde und gemäss neuer Gemeindeordnung von Thalwil Art. 13 und Art. 26 kommt die PBK im Gegensatz zur Baudirektion jedoch zum Schluss, dass es sich vorliegend nicht um einen wichtigen Rechtssatz im Sinne von § 4 Abs. 2 GG sondern um einen weniger wichtigen Rechtssatz im Sinne von § 4 Abs. 2 GG handelt, welcher in Form eines Behördenerlasses beschlossen wird. Entsprechend soll der Gemeinderat im Nachgang zur Zustimmung zur Einführung des kommunalen Mehrwertausgleichs durch die Stimmberechtigten das Fondsreglement mit den organisatorischen Einzelheiten gemäss Musterreglement beschliessen. Ein Entwurf des Fondsreglements soll zum Zeitpunkt der Abstimmung über die BZO-Teilrevision als Information vorliegen.

Öffentliche Auflage und Anhörung

Die Teilrevision BZO 2021, Einführung kommunaler Mehrwertausgleich, wird mit den vorgenannten Festlegungen zuhanden der öffentlichen Auflage und Anhörung inklusive kantonaler Vorprüfung verabschiedet.

C. Erwägungen Gemeinderat

Nach gewalteter Diskussion bezüglich der Höhe der Mehrwertabgabe und der festzulegenden Freifläche folgt der Gemeinderat dem Antrag der Planungs- und Baukommission. Die vorliegende Teilrevision der Bau- und Zonenordnung wird zuhanden der öffentlichen Auflage und Anhörung sowie zuhanden der kantonalen Vorprüfung mit einer Mehrwertabgabe von 40 % und einer Freifläche von 1'200 m² freigegeben.

D. Antrag und Beschluss

Auf Antrag der Planungs- und Baukommission

beschliesst

der Gemeinderat:

1. Die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung wird zuhanden der öffentlichen Auflage und Anhörung sowie zuhanden der kantonalen Vorprüfung freigegeben.
2. Das DLZ Bau, Energie und Umwelt wird mit der Durchführung der entsprechenden Verfahren beauftragt.
3. Mitteilung durch Protokollauszug an:
 - a) Planar AG, Fanny Pietzner, Gutstrasse 73, 8055 Zürich
 - b) LDLZ Bau, Energie und Umwelt
 - c) LDLZ Finanzen

- d) LDLZ Liegenschaften
- e) Leiterin Baubewilligung
- f) Leiter Planung
- g) Akten GR

Gemeinde Thalwil
Gemeindepräsident



Märk Fankhauser

Gemeindeschreiber



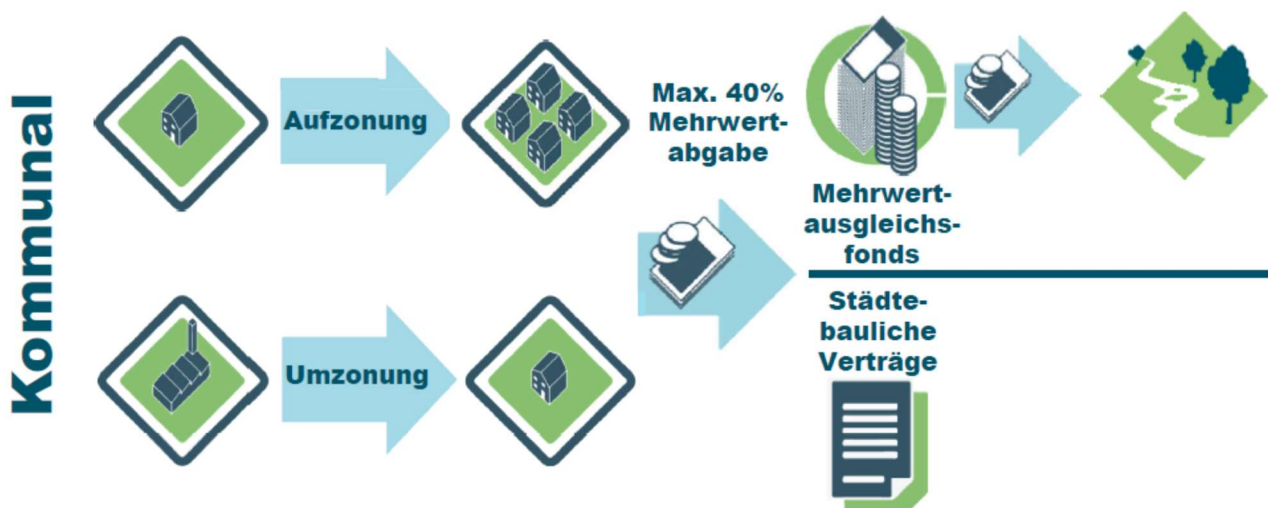
Pascal Kuster

Versandt: 9. September 2021 / pku-ph

Teilrevision der Nutzungsplanung: Mehrwertausgleich

Bericht nach Art. 47 RPV

Stellungnahme zu den nicht berücksichtigten Einwendungen



Titelbild, Quellenangabe: Raumentwicklung aktuell, 1 / 2020, Baudirektion Amt für
Raumentwicklung

Bearbeitung

PLANAR AG für Raumentwicklung
Gutstrasse 73, 8055 Zürich
Tel 044 421 38 38
www.planar.ch, info@planar.ch

Fanny Pietzner, Dipl. Ing. Landespflege FH, Raumplanerin
Manuel Peer, Partner, Mitglied der Geschäftsleitung, Raumplaner, Landschaftsarchitekt HTL

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	4
2	Erläuterungen	5
2.1	Übergeordnete Vorgaben	5
2.2	Themen des kommunalen Mehrwertausgleichs	6
3	Anpassung der Bau- und Zonenordnung	9
3.1	Freifläche	9
3.2	Höhe der Mehrwertabgabe	10
3.3	Erträge	10
4	Auswirkungen der Teilrevision	11
4.1	Höhe der Mehrwertabgabe	11
4.2	Auswirkungen der Teilrevision für Grundeigentümer	11
4.3	Auswirkungen für die Gemeinde	12
4.4	Auswirkungen auf den Immobilienmarkt	12
4.5	Grundstückgewinnsteuer und Mehrwertabgabe	12
5	Berichterstattung zu den nicht berücksichtigten Einwendungen	14
5.1	Nicht berücksichtigte Einwendungen	14
6	Verfahren	16

1 Ausgangslage

Anlass	<p>Das am 1. Mai 2014 in Kraft getretene revidierte Raumplanungsgesetz (RPG) verlangt von den Kantonen, dass sie erhebliche planungsbedingte Vor- und Nachteile ausgleichen. Das kantonale Mehrwertausgleichsgesetz (MAG), am 28. Oktober 2019 vom Kantonsrat verabschiedet, und die Mehrwertausgleichsverordnung (MAV), die am 1. Januar 2021 in Kraft treten sollen, setzen diese bundesrechtlichen Vorgaben um. Massgeblich ist der Inkraftsetzungsbeschluss des Regierungsrates.</p> <p>Unterschieden wird zwischen kantonalem und kommunalem Mehrwertausgleich. Den kommunalen Mehrwertausgleich können die Gemeinden ab 1. Januar 2021 gestützt auf MAG und MAV einführen, indem eine entsprechende Regelung in der Bau- und Zonenordnung (BZO) verankert wird.</p> <p>Mit der Anpassung ihrer Bau- und Zonenordnung haben die Gemeinden bis zum 1. März 2025 Zeit. Allerdings kann kein kommunaler Mehrwertausgleich vollzogen werden, bis die geänderte Bau- und Zonenordnung in Kraft getreten ist.</p>
Ziele	<p>Der Mehrwertausgleich soll aus raumpolitischer Sicht die «richtige Entwicklung am richtigen Ort» fördern. Neben der Optimierung der Bauzonen mit einem kantonalen Mehrwertausgleich bei Einzonungen soll mit dem kommunalen Mehrwertausgleich die Siedlungsentwicklung nach innen unterstützt werden.</p>
Planungsgegenstand	<p>Die Gemeinde Thalwil hat entschieden eine Mehrwertabgabe zu erheben und passt die BZO entsprechend an. Die separate Teilrevision hat den Vorteil, dass eine beschleunigte kantonale Vorprüfung und Genehmigung durchgeführt werden können. Dazu werden die Musterbestimmungen gemäss dem Informationsschreiben des Amtes für Raumentwicklung des Kantons Zürich vom 12. Februar 2020 in die BZO übernommen. Der erläuternde Bericht kann sich in diesem Fall auf Ausführungen zur Höhe des Ausgleichssatzes und zur Freifläche beschränken. Die vorliegende Teilrevision umfasst den Erlass von Bestimmungen zum Ausgleichssatz, zur Freifläche sowie Bestimmungen zur Einrichtung des kommunalen Mehrwertausgleichsfonds.</p>
Nicht Gegenstand der BZO Teilrevision	<p>Neben den Anpassungen an der BZO ist ein kommunales Fondsreglement auszuarbeiten, welches die Einzelheiten der Fondsverwaltung festlegt. Das Fondsreglement ist nicht Bestandteil der vorliegenden Teilrevision.</p>

2 Erläuterungen

2.1 Übergeordnete Vorgaben

Eidgenössisches
Raumplanungsgesetz (RPG)

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

Kantonales
Mehrwertausgleichsgesetz

Das Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) hält die wesentlichen Rahmenbedingungen für die Regelung der Mehrwertabgabe in den Städten und Gemeinden des Kantons Zürich fest. Es trat am 1. Januar 2021 in Kraft und bildet die Grundlage für die kommunalen Regelungen des Mehrwertausgleichs. Das MAG enthält Bestimmungen zum kantonalen Mehrwertausgleich und zum kommunalen Mehrwertausgleich.

Kantonaler Mehrwertausgleich

Bei der Einzonung von Landwirtschaftsland oder bei Umzonung einer Zone für öffentliche Bauten erhebt der Kanton eine Mehrwertabgabe von 20 % des Mehrwertes (Art. 2 Abs. 1 MAG). Dieses Geld fliesst vollumfänglich zum Kanton (kantonaler Mehrwertausgleichsfonds). Beträgt der Mehrwert weniger als Fr. 30'000 wird keine Mehrwertabgabe erhoben. Die kantonale Abgabe auf Einzonungen gilt unabhängig davon, ob eine Gemeinde eine kommunale Abgabe einführt.

Kommunaler Mehrwertausgleich

Der kommunale Mehrwertausgleich kann bei Planungsvorteilen aus Auf- und Umzonungen sowie aus Sonderbauvorschriften und Gestaltungsplänen zum Tragen kommen (Art. 19 Abs. 1 MAG). Der Mehrwert bildet sich aus der Differenz zwischen den Verkehrswerten eines Grundstücks ohne und mit Planungsmassnahme. Massgebend für die Berechnung des Mehrwertes ist der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme (Art. 3 Abs. 1 und 2 MAG).

Raumplanerische Massnahmen erhöhen den Grundstückswert:



Einzonung
Land wird neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesen.



Aufzonung
Die Nutzungsmöglichkeiten einer Bauzone werden verbessert.



Umzonung
Eine Bauzone wird einer anderen Bauzonentyp mit besseren Nutzungsmöglichkeiten zugewiesen.

Abbildung 1 Planungsmassnahmen, die zu Mehrwerten führen (kt. Amt für Raumentwicklung, 2016)

Kantonale Mehrwertausgleichsverordnung

Die Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) ist am 1. Januar 2021 in Kraft getreten. Sie enthält die Ausführungsbestimmungen zum MAG.

2.2 Themen des kommunalen Mehrwertausgleichs

Warum ein kommunaler Mehrwertausgleich?

Werden zusätzliche Nutzungsbedürfnisse künftig vorrangig in der bestehenden Bauzone realisiert, sind Änderungen an der Bau- und Zonenordnung zu erwarten. Eine Erhöhung der Kapazität (Aufzonung) oder eine veränderte Nutzung (Umzonung) entsprechen dem übergeordneten Bedürfnis mit der Ressource Boden haushälterisch umzugehen. Mit der Zunahme von Auf- und Umzonungen gewinnt die qualitätsvolle Entwicklung innerhalb des bestehenden Siedlungskörpers zunehmend an Bedeutung. Um diese zu ermöglichen und zu sichern sind griffige Instrumente notwendig.

Durch raumplanerische Planungsmassnahmen im Bereich der Nutzungs- oder Sondernutzungsplanung können für die betroffenen Grundeigentümer Mehrwerte entstehen. Solche Planungsmassnahmen ziehen in der Regel Kosten nach sich z.B. für Infrastrukturmassnahmen, die von der Gemeinde gezahlt werden müssen. Mit dem kommunalen Mehrwertausgleich wird beabsichtigt, mit einem Teil des entstandenen Mehrwerts die Kosten des Gemeinwesens auszugleichen.

Klarheit über Ziele kommunaler Mehrwertausgleich

Die strukturellen und räumlichen Differenzen zwischen den Gemeinden, führen zu unterschiedlichen Bedürfnissen, die es bei der Festlegung in der BZO zu berücksichtigen gilt. Die Bandbreite reicht von Gemeinden mit grossen Arealentwicklungen bis zu Gemeinden, die keinen Bedarf für einen zusätzlichen kommunalen Mehrwertausgleich haben. Der Entscheidung für oder gegen eine zusätzliche kommunale Mehrwertabgabe liegt in der Verantwortung der Gemeinde.

Die Gemeinde Thalwil ist an einer schnellen Regelung interessiert. Neben der Bevölkerung profitieren auch die Betroffenen, wenn das Wohn- und Arbeitsumfeld attraktiv gestaltet wird und indem sie Rechtssicherheit erhalten.

Zuständigkeit

Die Gemeinden bemessen die Mehrwerte, setzen die Abgaben fest und beziehen diese.

Ablauf der Mehrwertabgabe in 4 Schritten

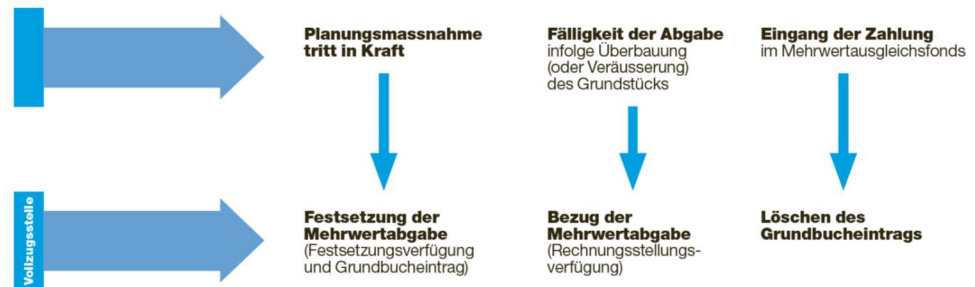


Abbildung 2 Das Schema illustriert den Ablauf zum Vollzug der Mehrwertabgabe (kantonales Amt für Raumentwicklung, April 2021)

Bemessung des Mehrwerts

Damit ein Mehrwert mittels einer Abgabe ausgeglichen werden kann, ist dieser vorgängig zu bemessen. Der Mehrwert ergibt sich aus der Differenz der Verkehrswerte eines Grundstücks (ohne allfällige Gebäude) ohne und mit Planungsmassnahme. Diese Werte entsprechen dem vermeintlichen Verkaufspreis, der am Markt erzielt werden könnte. Da in den meisten Fällen die Grundstücke nicht gehandelt worden sind, liegen keine effektiven Preise vor. Die Verkehrswerte müssen daher geschätzt werden.

Der Kanton Zürich stützt sich bei der Bestimmung der Verkehrswerte auf eine schematische Formel. Hierfür werden anhand von gesammelten Grundstückstransaktionen der letzten

Jahre und mit Hilfe zahlreicher Lagefaktoren Landpreismodelle entwickelt, die es ermöglichen, für jedes Grundstück auf «Knopfdruck» Verkehrswerte und somit den Mehrwert zu berechnen. Diese Methode eignet sich vor allem für die Bemessung der Mehrwertabgabe in einfachen Fällen sowie für die Prüfung, ob die beschriebenen Freigrenzen überschritten werden. Um den einheitlichen Vollzug zu fördern, stellt die Baudirektion den kommunalen Stellen im Internet eine Online-Plattform (eMWA – elektronischer Mehrwertausgleich) zur Verfügung, mit welcher der Mehrwert ermittelt werden kann. Dennoch werden in Einzel- bzw. Spezialfällen konventionelle Schätzungen durchzuführen sein.

Abzugsfähige Kosten	Um die Siedlungsqualität zu fördern, sind gemäss § 19 Abs. 5 MAG die Kosten für qualitätssteigernde Verfahren von einem allfälligen kommunalen Mehrwertausgleich abzugsfähig.
Festsetzung der Mehrwertabgabe	<p>Vor Festsetzung der Planungsmassnahme ist jeweils eine Mehrwertprognose abzugeben und öffentlich aufzulegen.</p> <p>Die Festsetzung des kommunalen Mehrwertausgleichs erfolgt nach Eintritt der Rechtskraft der Planungsmassnahme. Parallel zur Rekursauflage der Planungsmassnahme ist die Mehrwertbemessung den betroffenen Grundeigentümern bekannt zu geben. Ihnen ist während 30 Tagen das rechtliche Gehör zu gewähren. Die Mehrwertabgabeforderung wird mit einer Festsetzungsverfügung rechtlich gesichert.</p>
Fälligkeit	Die Fälligkeit bei Auf- oder Umzonungen tritt ein, wenn das Grundstück überbaut wird, und zieht die Rechnungsstellung nach sich. Geringfügige bauliche Massnahmen lösen dabei noch keine Ausgleichspflicht aus. Als geringfügige bauliche Massnahmen im Sinne von § 10 Abs. 1 MAG gelten Sanierungen sowie Erweiterungen von Bauten um weniger als 100 m ² anrechenbarer Geschossfläche gemäss § 17 MAV (Stand Vernehmlassung, 15. September 2019).
Städtebauliche Verträge	<p>Entscheidet sich die Gemeinde für den Mehrwertausgleich, so ist anstelle der Mehrwertabgabe auch immer ein Ausgleich mit städtebaulichen Verträgen möglich. Das MAG regelt unter Art. 21 ff. mögliche Inhalte sowie das Verfahren. Eine Bestimmung in der BZO ist dafür nicht notwendig. Sofern ein städtebaulicher Vertrag nicht zustande kommt, oder wenn eine Partei gestützt auf § 22 Abs. 2 MAG vom Vertrag zurücktritt, ist das ordentliche Bemessungsverfahren durchzuführen. Daher sind städtebauliche Verträge erst nach Inkrafttreten der angepassten Bau- und Zonenordnung möglich.</p> <p>Rechtskräftige städtebauliche Verträge werden im Grundbuch angemerkt.</p>
Beiträge aus dem kantonalen Fonds	Der kantonale Mehrwertausgleichsfonds entrichtet Beiträge an Gemeinde für Auszonungen (ab Fr. 10'000) und Massnahmen der Raumplanung (ab Fr. 30'000). Die jeweiligen Gesuche sind dem Kanton im Rahmen der Vorprüfung gemäss § 87 a PBG einzureichen.
Kommunales Fondsreglement	Die Baudirektion hat ein entsprechendes Musterreglement für den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds zur Verfügung gestellt. Es enthält Bestimmungen, die zwingend im Fondsreglement aufzuführen sind sowie Bestimmungen, die wegelassen oder aus denen auch nur eine Auswahl getroffen werden kann. In den Hinweisen zum Reglement werden die einzelnen Bestimmungen erläutert sowie dargelegt, weshalb diese Bestimmungen sinnvoll sind. Damit verfügt die Gemeinde über eine Entscheidungsgrundlage zur Erstellung ihres Fondsreglements.

Beitragsberechtigt sind Massnahmen gemäss § 23 Abs. 1 MAG:

- zur Gestaltung des öffentlichen Raums,
- zur Verbesserung des Lokalklimas,
- zur Verbesserung der Bau- und Planungskultur,
- zur Verbesserung der Zugänglichkeit zu den Haltestellen des öffentlichen Verkehrs und zu öffentlichen Einrichtungen mit Rad- und Fusswegen,
- zur Erstellung von sozialen Infrastrukturen, die nicht der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen sowie
- zur Überdeckung von Verkehrsinfrastrukturen (Planungskosten).

Die Erarbeitung des kommunalen Fondsreglements kann gleichzeitig mit der Anpassung der BZO erfolgen. Das Vorliegen des Reglements ist allerdings kein Genehmigungserfordernis. Das Reglement wird durch das ARE nicht geprüft.

Planungsbedingte Nachteile

Der Ausgleich planungsbedingter Nachteile wurde mit der Revision des RPG nicht abweichend geregelt. Es bleibt damit bei der Regelung, wonach planungsbedingte Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, voll zu entschädigen sind (materielle Enteignung). Dazu hat das Bundesgericht eine umfangreiche und differenzierte Rechtsprechung entwickelt. Als Planungsnachteile, die nicht einer materiellen Enteignung gleichkommen, sind beispielsweise geringfügige Abzonungen einzustufen. Aus diesen Gründen wird auf eine kantonale Regelung zum Umgang mit planungsbedingten Nachteilen verzichtet.

3 Anpassung der Bau- und Zonenordnung

Musterbestimmungen werden in BZO integriert

Die Bestimmungen zum Mehrwertausgleich werden unter den Ergänzenden Bauvorschriften Art. 2a und Art. 2b in die BZO integriert. Die Musterbestimmungen des Kantons zur Regelung des Mehrwertausgleichs werden übernommen

Der Abgabesatz, der Kürzungswert und die Freifläche gelten für das gesamte Gemeindegebiet und können nicht verändert bzw. gebietsweise differenziert werden.

3.1 Freifläche

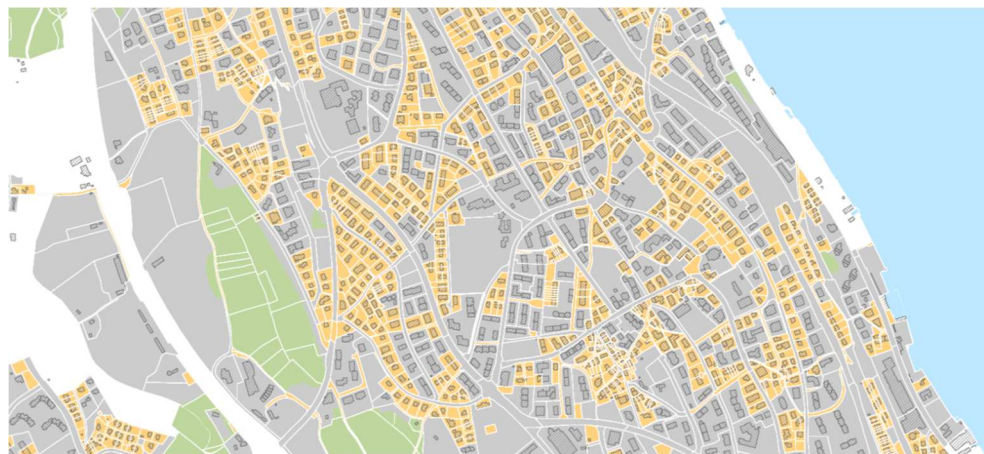


Abbildung 3 Grundstücke mit weniger als 1'200 m² Fläche (Quelle PLANAR, September 2020)

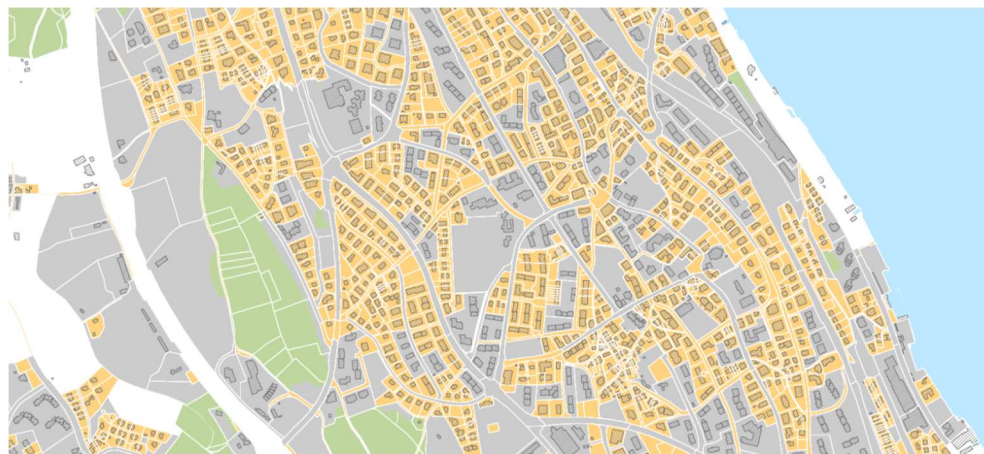


Abbildung 4 Grundstücke mit weniger als 2'000 m² Fläche (Quelle PLANAR, September 2020)

Festlegung der Freifläche

Die Gemeinde kann gemäss § 19 Abs. 2 MAG eine Freifläche zwischen 1'200 m² bis 2'000 m² festlegen. Das heisst für Grundstücke, die kleiner als diese Freifläche sind, muss die Eigentümerschaft keinen Mehrwertausgleich leisten, solange der tatsächliche Mehrwert gemäss § 19 Abs. 4 MAG weniger als Fr. 250'000 beträgt. Je kleiner die Freifläche gewählt wird, desto mehr Grundstücke werden vom Mehrwertausgleich erfasst. Somit stehen voraussichtlich auch mehr Mittel für kommunale Ausgleichsmassnahmen zur Verfügung.

Die Grösse der sogenannten Freifläche bzw. minimalen Grundstücksgrösse wird auf 1'200 m² festgelegt.

Innenentwicklung kann vor allem in Zentrumslagen zur Unterschreitung der Bagatellgrenze führen

Insbesondere bei der Innenentwicklung sind vielfach kleinere Grundstücke betroffen. Die Abbildungen zeigen, welche Grundstücke diese Fläche nicht erreichen und deshalb von einer Mehrwertabgabe befreit wären (sofern der Mehrwert Fr. 250'000 nicht übersteigt). Erfahrungen haben jedoch gezeigt, dass die Mehrwerte vor allem an Zentrumslagen auch bei kleinen Grundstücken erheblich sind und die Bagatellgrenze voraussichtlich vielfach unterschritten wird.

3.2 Höhe der Mehrwertabgabe

Festlegung der Abgabe

Die Gemeinde kann gemäss § 19 Abs. 3 MAG einen Abgabesatz zwischen 0 % und 40 % festlegen. Angewendet wird dieser auf den um Fr. 100'000 reduzierten Mehrwert. Ausgenommen sind Umzonungen der Zone für öffentliche Bauten (fallen unter den kantonalen Mehrwertausgleich). Je höher der Abgabesatz festgelegt wird, desto mehr Mittel stehen für den kommunalen Ausgleich zur Verfügung.

Thalwil ist Teil einer Wachstumsregion. Die künftige Entwicklung findet innerhalb der Grenzen der bestehenden Bauzone statt. Sie erfordert den Ausbau der Infrastrukturen wie z.B. Schulraumerweiterungen aber auch Investitionen in Freizeit-, Sport- und Erholungseinrichtungen, für welche die Gemeinde aufkommen muss. Die Gemeinde möchte eine qualitätsvolle und umweltverträgliche Siedlungsentwicklung nach innen unterstützen.

Die Höhe der Mehrwertabgabe bei Auf- und Umzonungen wird daher auf 40 % des um Fr. 100'000 gekürzten Mehrwertes festgelegt.

Wahlmöglichkeit: Abgabe oder städtebaulicher Vertrag

Die Grundeigentümerschaft kann grundsätzlich wählen, ob sie eine Abgabe gemäss MAG leisten oder einen städtebaulichen Vertrag abschliessen will. Sie ist zu keinem Vertragsabschluss verpflichtet. Als zwingende Voraussetzung wird verlangt, dass ein sachlicher Zusammenhang zwischen dem Gegenstand des Vertrags und dem Bauvorhaben oder den damit verbundenen Planungsmassnahmen besteht (§ 21 Abs. 1 MAG). Wenn die Vertragsverhandlungen scheitern, wird das ordentliche Bemessungsverfahren durchgeführt.

3.3 Erträge

Fondsreglement und Verwendung der Mittel

Art. 2a und 2b BZO schaffen die gesetzliche Grundlage zur Einrichtung des Fonds. Die Verwendung der Mittel richtet sich nach Art. 3 Abs. 3 RPG bzw. nach § 23 Abs. 1 MAG. Die Verwendung der Mittel kann im Fondsreglement präzisiert werden. Sie muss aber innerhalb des gesetzlich vorgegebenen Rahmens liegen.

Das Musterreglement wurde seitens Baudirektion zwischenzeitlich zur Verfügung gestellt. Das Fondsreglement der Gemeinde Thalwil wird auf Grundlage des Musterreglements erarbeitet.

Verwendung von Erträgen aus städtebaulichen Verträgen

Städtebauliche Verträge regeln Rechte und Pflichten von Bauherrschaft und Gemeinwesen im Zusammenhang mit der Verwirklichung eines Bauvorhabens. Da die Beteiligung der Bauherrschaft sich auf ein bestimmtes Bauvorhaben und damit einen Perimeter bezieht, fliesen in der Regel keine Mittel in die kommunalen Mehrwertausgleichsfonds.

4 Auswirkungen der Teilrevision

4.1 Höhe der Mehrwertabgabe

Höhe des Mehrwertes abhängig vielen Faktoren

Die Höhe des Mehrwertes und damit die Höhe der Mehrwertabgabe ist abhängig von einer Vielzahl an Faktoren. Einen entscheidenden Einfluss auf die Höhe der Abgabe hat die Erhöhung der Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks durch Auf-/Umzonung oder Sondernutzungsplanung.

Rechenbeispiel für eine Aufzonung

Die nachfolgenden Berechnungen zeigt am Beispiel von einer fiktiven Aufzonungen ohne Nutzungsänderung, wie sich die Nutzungsmöglichkeit eines durchschnittlichen Grundstücks erhöht, welche potenziellen Auswirkungen das auf den Landwert hat und wie sich daraus die Mehrwertabgabe errechnet.

Bei Umzonungen mit Nutzungsänderungen ist die Berechnung des Landwerts bzw. der Mehrwerte stark abhängig von den konkreten Nutzungen, die vor bzw. nach der Umzonung zulässig sind. Grosse Mehrwerte resultieren z.B. bei einer Umzonung von einer reinen Gewerbezone in eine reine Wohnzone.

	vor Aufzonung	nach Aufzonung
Zone gemäss Bauordnung Thalwil	W2	W3
Annahme Grundstücksfläche	1'200 m ²	1'200 m ²
Theoretische Erhöhung der vermietbaren Nutzfläche		+ 18%
Schätzung Grundstückswert pro Quadratmeter	Fr. 2'100	Fr. 2'400
Mehrwert pro Quadratmeter		Fr. 300
Mehrwert total		Fr. 360'000
Mehrwertabgabe bei Abgabesatz 40% (40% des um 100'000 CHF reduzierten Mehrwerts)		Fr. 104'000

4.2 Auswirkungen der Teilrevision für Grundeigentümer

Keine direkten Auswirkungen 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 oder Gestaltungspläne, die nach Festsetzung der vorliegenden Teilrevision vorgenommen werden, wird grundsätzlich eine Mehrwertabgabe erhoben.

Fälligkeit der kommunalen Mehrwertabgabe erst bei Überbauung

Die Mehrwerte von zukünftigen Auf- und Umzonungen werden im Verlauf des jeweiligen Planungsverfahrens mithilfe der Landpreismodelle geschätzt (vgl. Kapitel 2.2). Die definitiven Mehrwerte für die einzelnen Grundstücke werden allerdings erst nach dem Erlass der Planungsmassnahme ermittelt. Die Mehrwertbemessung wird den betroffenen Grundeigentümern während der Auflage des Genehmigungsentscheids des Kantons bekanntgegeben. Sobald die Planungsmassnahme in Kraft tritt, wird die Mehrwertabgabe pro Grund-

stück verfügt. Die kommunale Mehrwertabgabe muss allerdings erst dann entrichtet werden, wenn das Grundstück überbaut wird. Geringfügige bauliche Massnahmen sowie Sanierungen lösen gemäss § 21 MAV die Fälligkeit nicht aus.

4.3 Auswirkungen für die Gemeinde

Rechtliche Grundlage für Kostenbeteiligung durch Grundeigentümer

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.

Potenzielle Erträge für die Gemeinde

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

Mögliche Kosten

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).

4.4 Auswirkungen auf den Immobilienmarkt

Bodenpreise ergeben sich aus Angebot und Nachfrage

Die Einführung der Mehrwertabgabe wird aus immobilienökonomischer Sicht keine Erhöhung der Bodenpreise zur Folge haben. Die Bodenpreise ergeben sich aus dem Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage. Solange sich diese nicht wesentlich ändern, bleiben die Bodenpreise relativ stabil.

4.5 Grundstückgewinnsteuer und Mehrwertabgabe

Grundstücksgewinnsteuer

Die politischen Gemeinden erheben im Kanton Zürich die Grundstückgewinnsteuer. Der Grundstücksgewinn ist die Differenz zwischen Erlös bei Veräusserung eines Grundstücks und den Anlagekosten (Erwerbspreis, wertvermehrnde und anrechenbare Aufwendungen). Er ist somit nicht vergleichbar mit dem Mehrwert infolge einer Planungsmassnahme.

Fälligkeit und Verwendung der Mittel: Grundstücksgewinnsteuer und Mehrwertabgabe

Der Steuertatbestand bei der Grundstückgewinnsteuer liegt in Handänderungen von Grundstücken oder Anteilen an Grundstücken. Der Abgabetatbestand bei der Mehrwertabgabe liegt in der Überbauung des Grundstücks. Während die Erträge aus der Grundstücksgewinnsteuer in den allgemeinen Gemeindehaushalt fliessen und frei verwendet werden können, ist die Verwendung der Erträge aus der Mehrwertabgabe zweckgebunden. Bei der

Handänderung von Grundstücken, bei denen eine Mehrwertabgabe verfügt wurde, reduzieren sich für die Gemeinde die potenziellen Erträge aus der Grundstücksgewinnsteuer.

Marginale Mindererträge bei Grundstücksgewinnsteuer

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.

Grundstücksgewinnsteuer ist abhängig von der Besitzdauer

Die Höhe der Grundstücksgewinnsteuer ist abhängig von der Besitzdauer: je länger die Besitzdauer, desto tiefer der Steuersatz (Art. 225 Abs. 3 Steuergesetz Kanton Zürich). Bei Besitzdauern von 5 bis 20 Jahren ermässigt sich die nach dem Grundtarif berechnete Steuer jedes Jahr um 3 % (Besitzdauer 5 Jahre: Rabatt 5 %, Besitzdauer 6 Jahre: Rabatt 8 % ... Besitzdauer 20 Jahre: Rabatt 50 %). Dadurch werden Vorteile aus Auf-/Umzonen oder Sondernutzungsplanungen nach langer Besitzdauer durch die Grundstücksgewinnsteuer nur ungenügend oder überhaupt nicht mehr ausgeglichen. Der entsprechende Abzug ermuntert zudem zur Baulandhortung.

Milderung der Doppelbelastung

Bei der Bemessung der Grundstücksgewinnsteuer wird die Mehrwertabgabe als anrechenbare Aufwendung abgezogen. Dies gilt auch für Mehrwertabgaben, die im Rahmen von städtebaulichen Verträgen geleistet werden. Die doppelte Belastung von Mehrwertabgabe und Grundstücksgewinnsteuer wird dadurch gemildert.

5 Berichterstattung zu den nicht berücksichtigten Einwendungen

Zu den Einwendungen ist im Festsetzungsverfahren gesamthaft Stellung zu nehmen.

Im Rahmen der öffentlichen Auflage ist eine Einwendung eingegangen. Die Planungs- und Baukommission (PBK) hat die Anträge eingehend behandelt. Nachfolgend wird der Entscheid begründet.

5.1 Nicht berücksichtigte Einwendungen

Antrag

Der Einwender ist grundsätzlich gegen die Einführung eines kommunalen Mehrwertausgleichs. Begründet wird der Antrag damit, dass:

- Potenzial für grössere Um- oder Aufzonungen fehlt,
- Thalwil keine klassische Wachstumsregion ist,
- die Aufwertung des öffentlichen Raumes durch allgemeine Steuermittel zu finanzieren sei,
- der Mehrwert zu einem Zeitpunkt festgelegt wird, zu diesem nicht klar ist, ob zum Zeitpunkt der Fälligkeit noch ein Mehrwert vorhanden ist,
- die Abgabe das Wohneigentum und die Mieten verteuert,
- die Abgabe dem Ziel der Verdichtung entgegenwirkt und dass
- keine weiteren Sondersteuern auf Grundeigentum erhoben werden sollen.

Begründung für die Nicht-Berücksichtigung

Die Einwendung wird nicht berücksichtigt.

Die Gemeinde Thalwil liegt kantonalen Handlungsraum «Urbane Wohnlandschaft» und ist somit Bestandteil des Gebiets, in welchem 80% des kantonalen Bevölkerungswachstums aufgenommen werden soll. Im behördenverbindlichen kommunalen Richtplan gibt sich die Gemeinde u.a. die Strategie den Boden haushälterisch zu nutzen und sich unter Berücksichtigung der Siedlungsstruktur differenziert und hochwertig gegen Innen zu entwickeln.

Neben Auf- und Umzonungen sind auch Sondernutzungsplanungen, zu den Instrumenten der Innenentwicklung zu zählen. In den vergangenen Jahren wurden zahlreiche solcher Planungen rechtskräftig und auch umgesetzt. Dabei wurden auf freiwilliger Basis städtebauliche Verträge mit den Grundeigentümern abgeschlossen, in welchen Ausgleichsleistungen zugunsten der Öffentlichkeit geregelt wurden. Solche Verträge sind künftig nur möglich, wenn eine kommunale Mehrwertabgabe in der Bau- und Zonenordnung festgelegt wird.

Die Mehrwertabgabe wird fällig, wenn der durch die Auf-/Umzonung entstandene Mehrwert durch Bebauung realisiert wird. Es ist nicht ersichtlich, weshalb zu einem x-beliebigen Zeitpunkt die Möglichkeit zur Realisierung von 600 m² Wohnfläche gegenüber einer Realisierung von 400 m² Wohnfläche keinen Mehrwert darstellen sollte.

Im Erläuterungsbericht zum Gesetzesentwurf (Mehrwertausgleichsgesetz Kanton Zürich) sowie in verschiedenen Studien wird dargelegt, dass die Mehrwertabgabe weder Steigerungen der Baulandpreise noch Verteuerung des Wohneigentums und der Mieten zur Folge hat. Im Gegenteil. Plausible Rechenbeispiele belegen, dass bei gleichbleibender Renditeerwartung auf Seiten der Investoren die Miet- und Wohnungspreise sinken würden.

Ökonomisch gesehen, handelt es sich beim Planungsmehrwert um ein unverdientes Einkommen. Der Mehrwert entsteht nicht durch eine wertschöpfende Handlung des Grundeigentümers, sondern durch einen hoheitlichen Verwaltungsakt. Daher sollte dieser zumindest teilweise der Allgemeinheit zugutekommen. Von einer zusätzlichen Abgabe/Belastung von Grundeigentümern kann also keine Rede sein. Zudem werden diese Mittel in die Aufwertung des öffentlichen Raumes investiert, wovon die Grundeigentümer wiederum massgeblich profitieren.

Mit Stichtag vom 31. Dezember 2020 leben in Thalwil 18'362 Einwohner. Die Bevölkerung hat seit 1970 (13'591 Einwohner) kontinuierlich um ca. 100 Personen pro Jahr zugenommen. Mit der Bevölkerung und beeinflusst durch den Klimawandel wachsen auch die Ansprüche an den öffentlichen Raum, Infrastrukturen und öffentliche Einrichtungen. Mit der Einführung der Mehrwertabgabe in der Bau- und Zonenordnung erhält die Gemeinde ein Instrument, welches die Umsetzung von Infrastrukturmassnahmen sowie Anpassungen an den Klimawandel im öffentlichen Raum bzw. in der Landschaft finanziell unterstützt und damit eine qualitative Innenentwicklung begünstigt.

6 Verfahren

Öffentliche Auflage, Anhörung und Vorprüfung	Mit den Beschlüssen vom 15. Juli 2021 und 7. September 2021 haben die Planungs- und Baukommission und der Gemeinderat die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO) 2021, Einführung kommunaler Mehrwertausgleich, zuhanden der öffentlichen Auflage und Anhörung inklusive kantonale Vorprüfung verabschiedet.
Einwendung aus der öffentlichen Auflage	Die Vorlage liegt vom 24. September 2021 bis zum 23. November 2021 öffentlich auf. Zur Auflage geht eine Einwendung ein. Der Einwender beantragt, dass auf die Einführung eines kommunalen Mehrwertausgleichs zu verzichten sei. Die Einwendung wird nicht berücksichtigt. Die Nicht-Berücksichtigung wird in Kap. 5.1 Planungsbericht begründet.
Antrag aus der Vorprüfung	Mit Datum vom 2. November 2021 stellt das Amt für Raumentwicklung den Vorprüfungsbericht zu. Die Vorprüfung enthält den Antrag, in der BZO-Vorschrift Art. 2a auf die Nennung der «Sondernutzungsplanungen» zu verzichten, da diese bereits mit dem Begriff «Auf- oder Umzonungen» abgedeckt seien. Dem Antrag wird entsprochen.
Urnenabstimmung	Auf Empfehlung der Planungs- und Baukommission vom 16. Dezember 2021 wird die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung 2021 am 8. Februar 2022 durch den Gemeinderat zuhanden der Festsetzung durch die Stimmbevölkerung an der Urne verabschiedet. Die Urnenabstimmung findet am 15. Mai 2022 statt.
Genehmigung und Rechtskraft	Im Anschluss an die Urnenabstimmung wird der Baudirektion die Genehmigung beantragt. Diese erlässt eine Verfügung über die Genehmigung der Teilrevision. Die kommunale Festsetzung und die kantonale Genehmigung werden gemeinsam durch die Gemeinde publiziert und aufgelegt. Gegen die kommunale Festsetzung und die Genehmigung kann Rekurs erhoben werden. Das Inkrafttreten ist nach Eintritt der Rechtskraft der genehmigten kommunalen Festsetzung zu publizieren. Werden keine Rechtsmittel ergriffen, tritt die Teilrevision in Kraft.
Fondsreglement	Das kommunale Fondsreglement kann unabhängig von der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung auch nachträglich erarbeitet werden. Es ist ausschliesslich Sache der Gemeinde, die das Reglement auch genehmigt. Es muss dem Amt für Raumentwicklung weder zur Vorprüfung noch zur Genehmigung vorgelegt werden. Das Fondsreglement wird durch den Gemeinderat im Anschluss an die Urnenabstimmung erlassen.

Rubrik: Raumplanung
Unterrubrik: Nutzungsplanung/Sondernutzungsplanung
Publikationsdatum: KABZH 03.02.2023
Voraussichtliches Ablaufdatum: 03.02.2026
Meldungsnummer: RP-ZH02-0000001740

Publizierende Stelle
Gemeinde Thalwil - DLZ Planung, Bau und Werke, Dorfstrasse 10, 8800 Thalwil

Teilrevision kommunale Nutzungsplanung «kommunaler Mehrwertausgleich», Bekanntmachung des Inkrafttretens

Betrifft: 8800 Thalwil

Angaben zur Nutzungsplanung/Sondernutzungsplanung:

Die Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung «kommunaler Mehrwertausgleich» wurde von der Stimmbevölkerung der Gemeinde Thalwil mit Urnenabstimmung vom 15. Mai 2022 festgesetzt und von der Baudirektion Kanton Zürich mit Verfügung 1003/22 vom 24. Oktober 2022 genehmigt. Die erwähnten Beschlüsse wurden am 4. November 2022 im Amtsblatt des Kanton Zürich und im Digitalen Amtsblatt Schweiz (amtliches Publikationsorgan der Gemeinde Thalwil) öffentlich bekannt gemacht.

Gegen die genannten Beschlüsse wurden keine Rechtsmittel ergriffen. Die Teilrevision der kommunalen Nutzungsplanung «kommunaler Mehrwertausgleich» tritt am Tag nach dieser Publikation in Kraft.

Gemeinderat Thalwil

Kontaktstelle:

Gemeinde Thalwil - DLZ Planung, Bau und Werke
Dorfstrasse 10
8800 Thalwil