

25. November 2020

**I Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO):
Mehrwertausgleich auf Grundstücken**

Bericht nach Art 47 RPV

Fassung für die öffentliche Auflage und die kantonale Vorprüfung



Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1. | Ausgangslage | 3 |
| 1.1 | Anlass zur Teilrevision | 3 |
| 1.2 | Worum es geht | 3 |
| 1.2.1 | Mehrwert infolge von Planungsmassnahmen | 3 |
| 1.2.2 | Kantonaler und kommunaler Mehrwertausgleich | 4 |
| 1.2.3 | Abgabepflicht und Fälligkeit | 5 |
| 1.2.4 | Verwendung der Einnahmen aus dem Mehrwertausgleich | 5 |
| 1.2.5 | Verfahren zur Festsetzung des Mehrwerts | 6 |
| 1.2.6 | Städtebauliche Verträge | 7 |
| 1.3 | Ziele der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung Horgen | 9 |
| 2. | Anpassung der Bau- und Zonenordnung | 10 |
| 2.1 | Musterbestimmungen | 10 |
| 2.2 | Freifläche | 10 |
| 2.3 | Höhe des Mehrwertabgabebesatzes | 11 |
| 2.4 | Fondsreglement | 13 |
| 2.5 | Städtebauliche Verträge | 14 |
| 3. | Auswirkungen | 15 |
| 3.1 | Öffentlichkeit | 15 |
| 3.2 | Grundeigentümer und Baurechtnehmer | 15 |
| 3.3 | Immobilienmarkt | 16 |
| 3.4 | Gemeinde | 16 |
| 4. | Verfahren | 18 |
| 4.1 | Öffentliche Auflage und Vorprüfung | 18 |
| 4.2 | Überarbeitung und Beschluss durch die Gemeindeversammlung | 18 |

1. Ausgangslage

1.1 Anlass zur Teilrevision

Das eidgenössische Raumplanungsgesetz (RPG) legt in Art. 5 das Prinzip des angemessenen Ausgleichs erheblicher Vor- und Nachteile, die durch Planungen entstehen, fest. Dieser Grundsatz wurde im Rahmen der letzten Revision, die per 1. Mai 2014 in Kraft getreten ist, mit Mindestvorgaben zum Mehrwertausgleich auf Grundstücken (Art. 5 Abs. 1 bis - 1sexies RPG) präzisiert. Damit wurden die Kantone verpflichtet, einen Ausgleich der planungsbedingten Mehrwerte von mindestens 20 % zu erheben (Art. 5 Abs. 1bis RPG).

Der Kanton Zürich hat in der Folge am 28. Oktober 2019 das Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) erlassen. Zusammen mit der seither erarbeiteten Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) soll das Gesetz auf den 1. Januar 2021 in Kraft gesetzt werden.

Die Gemeinden wird eine Frist bis am 1. März 2025 eingeräumt, um den Ausgleich von Planungsvorteilen auf kommunaler Stufe in der Bau- und Zonenordnung (BZO) zu regeln (§ 19, Abs. 1 MAG). Ohne diese Anpassung dürfen ab Inkrafttreten des Gesetzes nicht nur keine Mehrwertabgaben erhoben, sondern auch keine städtebaulichen Verträge (z. B. über die Erstellung von öffentlichen Infrastrukturen durch private Bauherrschaften im Rahmen ihrer Projekte) abgeschlossen werden. Letztere wurden in Horgen in der Vergangenheit als Form eines Mehrwertausgleichs angewandt und haben sich bewährt.

1.2 Worum es geht

1.2.1 Mehrwert infolge von Planungsmassnahmen

Planungsmassnahmen können die Nutzungsmöglichkeiten von Grundstücken deutlich verbessern und dadurch einen erheblichen Mehrwert bewirken. Dieser ist definiert als die Differenz zwischen den Verkehrswerten eines Grundstücks mit und ohne Planungsmassnahme (§ 3 MAG).

Im Kanton Zürich soll die Bewertung nach einem Landwertmodell erfolgen. Dieses Bewertungsmodell wird durch den Kanton erstellt, liegt jedoch zur Zeit noch nicht vor. Es soll aber spätestens mit der Inkraftsetzung von MAG und MAV zur Verfügung stehen. Daher kann ein für einen Ausgleich anzunehmender Mehrwert für einzelne Grundstücke, der im Rahmen einer Planungsmassnahme entsteht, derzeit lediglich approximativ abgeschätzt werden.

1.2.2 Kantonaler und kommunaler Mehrwertausgleich

Das RPG und darauf aufbauend das MAG legen fest, dass bei Planungsmassnahmen¹, die zu einem Mehrwert von Grundstücken führen, ein Ausgleich zwischen Grundeigentümer und öffentlicher Hand stattfinden soll.

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

- Einzonungen²
- Umzonungen³, z. B. Zuweisung einer Industriezone in eine Wohnzone
- Aufzonungen⁴, z. B. Zuweisung einer Wohnzone 1.6 in eine Wohnzone 2.7
- Gestaltungsplanungen⁵, z. B. Gesamtüberbauung mit spezifisch erhöhtem Nutzungsmass in einer Wohnzone (in Bezug auf den Mehrwert einer Aufzoning gleichzusetzen)



Planungsmassnahmen mit Mehrwertfolge für Grundstücke (Quelle: Amt für Raumentwicklung Kanton Zürich)

Das MAG unterscheidet zwischen einem kantonalen und einem kommunalen Mehrwertausgleich. Dieser betrifft unterschiedliche Planungsmassnahmen:

| | Kantonaler Mehrwertausgleich | Kommunaler Mehrwertausgleich |
|------------------------------|--|---|
| Betroffene Planungsmassnahme | <ul style="list-style-type: none"> – Einzonungen – Umzonungen von einer Zone für öffentliche Bauten in eine andere Bauzone | <ul style="list-style-type: none"> – Umzonungen, ausgenommen Umzonungen mit kantonaalem Mehrwertausgleich – Aufzonungen – Gestaltungsplanungen |

Kantonaler und kommunaler Mehrwertausgleich

Bei Einzonungen sowie bei Umzonungen von einer Zone für öffentliche Bauten in eine andere Bauzone erhebt der Kanton einen Ausgleich in der Höhe von 20 % des Mehrwerts (§ 2 und 4 MAG). Darauf haben die Gemeinden keinen Einfluss. Sie können auch keinen zusätzlichen Ausgleich bei diesen Planungsmassnahmen erheben.

Der kantonale Mehrwertausgleich ist nicht weiter Gegenstand dieses Berichts.

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

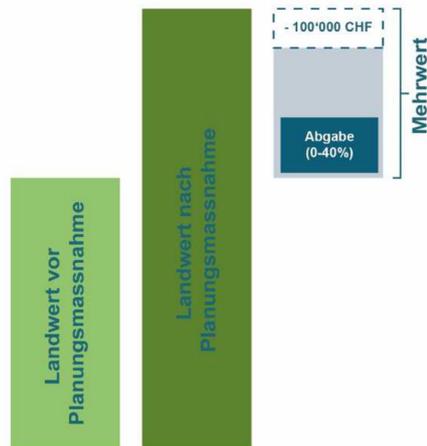
² Ausscheidung einer neuen Bauzone im Sinne von § 48 PBG und die Festsetzung eines kantonalen Gestaltungsplans (§ 1 lit. a MAG).

³ Zuweisung einer Bauzone zu einer anderen Bauzonentart gemäss Auflistung in § 48 PBG (§ 1 lit. d MAG).

⁴ Verbesserung der Nutzungsmöglichkeit einer Bauzone (§ 1 lit. c MAG), unter Beibehaltung der bisherigen Nutzungsart.

⁵ Gestaltungspläne sind eine Sondernutzungsplanung und führen oft wie Aufzonungen auch zu einer Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten.

Bei allen anderen Umzonungen sowie bei Aufzonungen und Gestaltungsplänen, die einen Mehrwert der betroffenen Grundstücke zur Folge haben, können Gemeinden auf dem Mehrwert, nach Abzug eines Freibetrags von Fr. 100'000.00, einen Ausgleich von maximal 40 % erheben (§ 19, Abs 3 MAG).



Prinzip der kommunalen Mehrwertabgabe

Bessere Nutzungsmöglichkeiten als Folge einer Ausnahmebewilligung oder einer verbesserten Erschliessung unterliegen hingegen nicht dem Mehrwertausgleich, da es sich dabei nicht um Planungsmassnahmen im Sinne des RPG handelt.

Im Einzelfall werden beim kommunalen Mehrwertausgleich neben dem Freibetrag auch Kosten im Zusammenhang mit Planungsverfahren, die massgeblich zur Verbesserung der Siedlungsqualität beitragen, vom ausgleichspflichtigen Mehrwert abgezogen (§ 19, Abs. 5 MAG). Weiter können Gemeinden eine Freifläche definieren, die unter gewissen Umständen kleinere Grundstücke von der Mehrwertausgleichspflicht auf kommunaler Stufe befreit (§ 19, Abs. 2 und 4 MAG, vgl. Kap. 2.2).

1.2.3 Abgabepflicht und Fälligkeit

Abgabepflichtig ist die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer, in gewissen Fällen die Baurechtsnehmerin oder der Baurechtsnehmer im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme. Fällig wird die Abgabepflicht aber erst zum Zeitpunkt der Freigabe eines Bauvorhabens oder mit der Rechtskraft einer nachträglichen Baubewilligung (§ 10 Abs 1 MAG). Geringfügige bauliche Massnahmen lösen keine Fälligkeit aus, bei etappierten Bauvorhaben wird auch die Mehrwertabgabe in Etappen fällig (§ 10 Abs 2 MAG). Ein Eigentums- oder Baurechtsübergang löst in der Regel eine vorzeitige Fälligkeit aus, d. h. ein Übertrag findet nicht statt. Davon ausgenommen sind Erbgänge, güterrechtliche Auseinandersetzungen, Schenkungen u.ä. (§ 10 Abs 3 MAG)

1.2.4 Verwendung der Einnahmen aus dem Mehrwertausgleich

Die Einnahmen aus dem kommunalen Mehrwertausgleich sind zweckgebunden für kommunale raumplanerische Massnahmen im Sinne von Art. 3 Abs. 3 RPG zu verwenden (§ 23 MAG). Dazu gehören beispielsweise (§ 37 E-MAV):

- die Gestaltung des öffentlichen Raums,
- Erholungseinrichtungen und andere öffentlich zugängliche Freiräume,
- die Verbesserung des Lokalklimas (Begrünung, ...),
- die Verbesserung der Zugänglichkeit von Haltestellen des öffentlichen Verkehrs und von öffentlichen Einrichtungen mit Rad- und Fusswegen,
- die Erstellung von sozialen Infrastrukturen,
- die Planungskosten für die Überdeckung von Verkehrsinfrastrukturen,
- die Verbesserung der Bau- und Planungskultur, wie Beteiligungsprozesse, Studienverfahren oder Wettbewerbe.

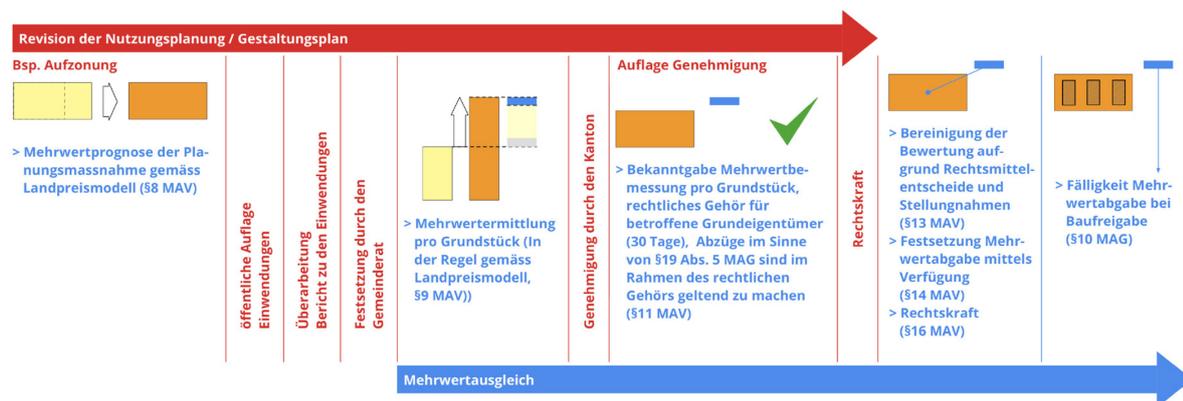
Die Einnahmen aus dem kommunalen Mehrwertausgleich sind deshalb einem kommunalen Mehrwertausgleichsfonds zuzuweisen (§ 23 MAG). Über die Verwendung der Einnahmen ist jährlich Bericht zu erstatten (§ 38 E-MAV).

Als Grundlage für die Verwendung dieser Einnahmen ist neben der Teilrevision der BZO eine "Verordnung zur Verwendung der kommunalen Mehrwertabgabe" (MAG-Fonds) zeitgleich mit der BZO-Teilrevision von der Gemeindeversammlung zu beschliessen.

1.2.5 Verfahren zur Festsetzung des Mehrwerts

Die Mehrwertabgabe wird in einem eigenen Verfahren, das jedoch mit dem den Mehrwert auslösenden Planungsverfahren verzahnt ist, ermittelt und festgesetzt.

Massgeblich für die Entstehung der Mehrwertabgabeforderung und die Bemessung des Mehrwerts ist der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme (§ 3 Abs.2 MAG). Geschuldet ist die Abgabe indessen erst im Zeitpunkt der Baufreigabe eines Bauvorhabens (§ 10 MAG):



Verfahren für die Festsetzung des Mehrwertausgleichs, gekoppelt mit dem den Mehrwert auslösenden Planungsverfahren (Graphik: SKW AG)

Wie die Graphik zeigt, erfolgt die Ermittlung des Mehrwerts parallel zum Planungsverfahren. Dies ist für alle von einer Um-/Aufzoning oder einem Gestaltungsplan betroffenen Grundstücke erforderlich. Jedem betroffenen Grundeigentümer oder Baurechtnehmer ist zur Mehrwertbemessung das rechtliche Gehör zu gewähren. Die Mehrwertabgabe wird aber erst festgesetzt, wenn der auslösenden Planungsmassnahme Rechtskraft erwachsen ist.

Das Verfahren ist also mit einigen Leistungen verbunden, die die Gemeinde zu erbringen hat. Die zu erwartenden Erträge sind indessen wesentlich höher.

Die Festsetzung erfolgt mittels Verfügung, gegen die Rechtsmittel ergriffen werden können. Die rechtskräftig festgesetzte Mehrwertabgabe wird im Grundbuch vermerkt (§ 7 Abs. 3 MAG). Sie wird bis zur Fälligkeit der Teuerung angepasst (§ 8 MAG).

Das MAG ist nur anwendbar auf Planungsmassnahmen, die nach Inkrafttreten des MAG festgesetzt werden (§ 29 MAG). Massgeblich für die Entstehung der Mehrwertabgabeforderung und die Bemessung des Mehrwerts ist der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme (§ 3 Abs. 1 MAG). Eine rückwirkende Erhebung von Mehrwerten auf zu einem früheren Zeitpunkt beschlossene Aufzonungen oder Umzonungen ist ausgeschlossen.

1.2.6 Städtebauliche Verträge

Grundsätzlich ist der kommunale Mehrwertausgleich in Form einer finanziellen Abgabe zu vollziehen. Im Rahmen ihrer Zuständigkeit können Gemeinden aber auch städtebauliche Verträge mit den Grundeigentümern abschliessen (§ 19 Abs. 6 MAG). Diese Verträge regeln grundsätzlich Rechte und Pflichten von Bauherrschaft und Gemeinwesen im Zusammenhang mit der Verwirklichung eines Bauvorhabens (§ 21, Abs. 1 MAG). Verfügt eine Gemeinde über keine rechtskräftige Regelung des Mehrwertausgleichs auf kommunaler Stufe oder verzichtet sie auf einen solchen, können allerdings entgegen der bisherigen Praxis auch keine städtebaulichen Verträge mehr abgeschlossen werden.

Der Einsatz der städtebaulichen Verträge ermöglicht das Aushandeln unterschiedlichster sachbezogener Leistungen eines Grundeigentümers zugunsten einer raumplanerisch/städtebaulich hochwertigen Entwicklung der Gemeinde. Beispiele für solche Leistungen sind

- die Beteiligung der Bauherrschaft an der Infrastruktur (insb. Förderung des öffentlichen Verkehrs und Zugänglichkeit der Haltestellen),
- die Beteiligung der Bauherrschaft an der Gestaltung des öffentlichen Raums (insb. Erstellung und Gestaltung von Parks, Plätzen, Grünanlagen und Erholungseinrichtungen und anderen öffentlich zugänglichen Freiräumen),
- die Beteiligung der Bauherrschaft an öffentlichen Einrichtungen von kommunaler Bedeutung für Soziales, Gesundheit und Bildung,
- der Abtausch oder die Abtretung von Grundstücken oder Grundstücksteilen, die Einräumung von Bau- oder Nutzungsrechten für Bauten und Anlagen im öffentlichen Interesse,
- die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum.

Diese raumplanerisch und städtebaulich hochstehende Entwicklung wird mit der zunehmenden Nutzung von Siedlungsgebieten immer wichtiger für die Lebensqualität und die Standortattraktivität einer Gemeinde.

Der städtebauliche Vertrag bildet eine die Vertragsfreiheit wahrende Alternative zur monetären Mehrwertabgabe: Werden sich die Vertragsparteien nicht einig, kann sich ein Verhandlungspartner zurückziehen und der Mehrwertausgleich ist mittels Abgabe zu leisten.

Der Inhalt der Verträge kann grundsätzlich von den Vertragsparteien im Rahmen der Vertragsgestaltungsfreiheit bestimmt werden, wobei die gesetzlichen Vorgaben gemäss § 21 MAG und § 24 E-MAV zu beachten sind (minimale und mögliche Vertragsinhalte).

Städtebauliche Verträge sind zwar durch den Gemeinderat zu unterzeichnen. Deren Rechtmässigkeit, Angemessenheit und Zweckmässigkeit im Sinne einer kommunalen Mehrwertausgleichsregelung werden jedoch durch den Kanton im Rahmen des Genehmigungsverfahrens von Nutzungsplänen überprüft. Zudem sind die Verträge zusammen mit der zugehörigen Planungsmassnahme gemäss § 7 Abs. 2 und § 5 Abs. 3 PBG öffentlich aufzulegen. Rechtsgültige Verträge werden im Grundbuch vermerkt.

Das MAG schafft eine klare Rechtsgrundlage für den Abschluss städtebaulicher Verträge. Zusätzlich zum städtebaulichen Vertrag wird die MAV auch Bestimmungen zu städtebaulichen Vorverträgen enthalten (§ 25 E-MAV). Diese regeln die Absichten aller Beteiligten während der Phase von der Aufnahme der Vertragsverhandlungen bis zum Zeitpunkt des Abschlusses des städtebaulichen Vertrags. Damit kann eine gewisse Rechts- und Planungssicherheit gewährt werden. Im Gegensatz zu städtebaulichen Verträgen sind Vorverträge nicht zu publizieren. Der Abschluss von Vorverträgen ist freiwillig. In Gebieten von hoher städtebaulicher Bedeutung empfiehlt es sich jedoch stets ein zweistufiges Verfahren mit Vorvertrag und Vertrag, sofern ein städtebaulicher Vertrag überhaupt angestrebt wird.

1.3 Ziele der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung Horgen

Mit der Teilrevision der BZO strebt der Gemeinderat von Horgen folgende Ziele an:

- Kommunale Verankerung des MAG:
Damit wird die rechtliche Grundlage geschaffen, um künftig einen Ausgleich von Mehrwerten, die bei Um- und Aufzonungen oder bei Gestaltungsplänen entstehen, vorzunehmen. Der Mehrwertausgleich ist ein Beitrag zu einer qualitativ hochstehenden Siedlungsentwicklung nach innen und damit zur Lebensqualität und zur Standortattraktivität der Gemeinde Horgen. Mit der Teilrevision kann für die später folgende Gesamtrevision der Nutzungsplanung eine verlässliche Basis zur Feststellung des im Rahmen der Gesamtrevision entstehenden Mehrwertausgleichs geschaffen werden.
- Sicherung des Instruments der städtebaulichen Verträge:
In der Vergangenheit hat die Gemeinde Horgen mit städtebaulichen Verträgen den Mehrwert von Grundstücken durch Planungsmassnahmen ausgeglichen – und dabei gute Erfahrungen gemacht. Mit Inkrafttreten des MAG auf den 1.1.2021 dürfen die Gemeinden erst wieder städtebauliche Verträge abschliessen, wenn ihre BZO-Bestimmungen zur Regelung des Mehrwertausgleichs in Kraft getreten sind. Die Möglichkeit, neben finanziellen Beiträgen die für öffentliche Infrastrukturen nötigen Flächen ohne aufwändiges Landerwerbsverfahren zu erhalten, ist ein sehr wichtiger Grund für die Verfügbarkeit des Instruments des städtebaulichen Vertrags und damit für die Einführung eines angemessenen Mehrwertausgleichs. Um eine Lücke beim Abschluss von städtebaulichen Verträgen zu verhindern, ist eine zeitnahe Teilrevision der BZO erforderlich.
- Einfache Abwicklung der Revision:
Die Inhalte der Teilrevision halten sich an die vom Kanton zur Verfügung gestellten Musterbestimmungen. Dies hat den Vorteil, dass beim Kanton verkürzte Bearbeitungsfristen zum Zug kommen. Das Verfahren kann auf diese Weise zügig abgewickelt werden, so dass dieser Teilrevision möglichst bald nach Inkrafttreten des MAG Rechtskraft erwachsen kann.

2. Anpassung der Bau- und Zonenordnung

2.1 Musterbestimmungen

Der Kanton hat den Gemeinden für die Anpassung der Bau- und Zonenordnung für die Einführung des Mehrwertausgleichs folgende Musterbestimmungen zur Verfügung gestellt.

- 1 Auf Planungsvorteilen, die durch Auf- oder Umzonungen entstehen, wird eine Mehrwertabgabe im Sinne von § 19 des Mehrwertausgleichsgesetzes (MAG) erhoben.
- 2 Die Freifläche gemäss § 19 Abs. 2 MAG beträgt $x \text{ m}^2$.
- 3 Die Mehrwertabgabe beträgt $y \%$ des um Fr. 100'000 gekürzten Mehrwerts.
- 4 Die Erträge aus den Mehrwertabgaben fliessen in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds und werden nach Massgabe des Fondsreglements verwendet.

Es bleibt den Gemeinden überlassen, in Absatz 2 die Freifläche und in Absatz 3 den Prozentsatz der Mehrwertabgabe innerhalb der im MAG festgelegten Spielraums (§ 19 Abs. 2 und 3 MAG) festzusetzen. Die Festlegungen von Freiraum und Mehrwertabgabesatz sind für das ganze Gemeindegebiet gültig. Unterschiedliche Festlegungen innerhalb der Gemeinde sind nicht zulässig.

2.2 Freifläche

Mit der Freifläche wird eine Grundstücksgrösse definiert, bis zu der Grundstücke bei Planungen, die einen Mehrwert zur Folge haben, von der Ausgleichspflicht befreit sind. Die Freifläche kann gemäss § 19 Abs. 2 MAG im Bereich von $1'200 \text{ m}^2$ bis $2'000 \text{ m}^2$ festgelegt werden. Grundstücke, die kleiner oder gleich gross wie die definierte Freifläche sind, werden aber nur vom Mehrwertausgleich befreit, sofern deren mutmassliche Mehrwert vor Abzug des Freibetrags von Fr. 100'000.00 nicht grösser als Fr. 250'000.00 ist. Andernfalls ist dennoch ein Ausgleich geschuldet.

Der Maximalwert von Fr. 250'000.00 für den Mehrwert der von einer Abgabe befreiten Grundstücke ist sehr massgebend, wie die folgende Betrachtung zeigt:

| Mehrwert eines Grundstücks durch Planungsmassnahme | Max, Grösse eines von der Mehrwertabgabepflicht befreiten Grundstück | Hat die Freifläche einen Einfluss auf die Abgabebefreiung? |
|--|--|--|
| Fr. 100.00/m ² | Je nach festgelegter Freifläche | Ja |
| Fr. 200.00/m ² | Je nach festgelegter Freifläche bis max. 1250 m ² | Minimal |
| Fr. 300.00/m ² | 833,33 m ² | Nein |
| Fr. 400.00/m ² | 625 m ² | Nein |

Relevanz der Definition der Freifläche

Wie die vorangehende Tabelle zeigt, spielt die Wahl der Freifläche innerhalb der Grenzen gemäss MAG (1'200 und 2'000 m²) nur bei einem Grundstücksmehrwert von bis zu Fr. 200.00/m² eine Rolle. Sobald der Mehrwert eines Grundstücks Fr. 200.00/m² übersteigt, ist die Wahl der Freifläche nahezu irrelevant: Der maximale von einer Abgabe befreite Mehrwert von Fr. 250'000.00 wird bereits bei Grundstücken mit einer Fläche, die kleiner ist als die möglichen Freiflächen, erreicht. Es ist jedoch davon auszugehen, dass Steigerungen des Landwerts durch planerische Massnahmen oftmals über Fr. 300.00/m² liegen, d. h. die Wahl der Freifläche ohne Einfluss auf eine Befreiung von der Abgabepflicht bleibt.

Ob und wenn ja, mit welcher Abgabehöhe Eigentümer kleiner Parzellen zu rechnen haben, ist zur Zeit kaum abzuschätzen, da die Landwerte stark von der Mikrolage abhängig sind. Das für die Mehrwertberechnung zu verwendende Landwertmodell liegt aktuell noch nicht vor (vgl. Kap. 1.2.1).

Empfehlung

Im Sinne eines Zeichens zur möglichst gleichen Behandlung aller Eigentümer soll die Freifläche auf 1'200 m² festgelegt werden. Grundstücke mit einer Fläche kleiner oder gleich dieser Freifläche, sind von der Mehrwertabgabe befreit, sofern der durch Planungsmassnahmen erzielte Mehrwert eines Grundstücks nicht Fr. 250'000.00 übersteigt. Unabhängig von der Freifläche wird bei der Berechnung der Mehrwertabgabe auf jeden Fall ein Freibetrag vom Fr. 100'000.00 abgezogen.

2.3 Höhe des Mehrwertabgabesatzes

Der kommunale Mehrwertausgleich ist in erster Linie ein raumplanerisches Instrument, das die Siedlungsentwicklung nach innen unterstützen soll.

Die Siedlungsentwicklung nach innen ist ein tragendes Element der Gemeindeentwicklung. Sie ist anspruchsvoller und aufwendiger als eine weitere Ausdehnung der Siedlungsfläche:

- Von Projekten ist eine grössere Anzahl Personen betroffen.
- Die öffentlichen Infrastrukturen müssen mit den steigenden Anforderungen infolge der Nutzungsintensivierung Schritt halten.
- Wenn mehr Personen auf der gleichen Bodenfläche wohnen und arbeiten, kommt einer hohen städtebaulichen Qualität der Siedlung eine entscheidende Bedeutung für eine hohe Lebensqualität und Standortattraktivität zu.

Der Mehrwertausgleich ist ein adäquates Mittel, um dies zu unterstützen. Er ermöglicht, dass nicht nur von Nutzungserhöhungen begünstigte Grundeigentümer von einem Mehrwert profitieren, sondern die gesamte Bevölkerung, indem die Gemeinde mit den Erträgen aus dem Mehrwertausgleich gezielt in eine qualitativ hochstehende Siedlungsentwicklung nach innen, namentlich in die Schaffung oder Aufwertung von öffentlichen Freiräumen und Infrastrukturen sowie von öffentlichen Einrichtungen für Soziales, Gesundheit und Bildung investieren oder Prozesse für eine hohe städtebauliche Qualität (z.B. Wettbewerbsverfahren) unterstützen kann.

Mit dem Mehrwertausgleich entsteht den Grundeigentümern oder Baurechtnehmern kein Verlust, es wird lediglich ein Teil des Gewinns, der durch eine Planungsmassnahme der öffentlichen Hand entsteht, in öffentliche Infrastrukturen zur Steigerung der Lebensqualität und der Standortattraktivität investiert. Davon profitiert nicht nur die Allgemeinheit, sondern auch die Grundeigentümer oder Baurechtnnehmer selbst. Dies gilt insbesondere, wenn der Ausgleich in Form eines städtebaulichen Vertrags erfolgt. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass die Mehrwertabgabe (oder dementsprechende städtebauliche Verträge) bei der Bemessung der Grundstückgewinnsteuer⁶ in Abzug gebracht wird. Schlussendlich wirkt sich für Grundeigentümer und Investoren positiv aus, dass der Mehrwertausgleich bzw. städtebauliche Verträge die Akzeptanz von nutzungssteigernden Planungsmassnahmen bei der Stimmbevölkerung verbessern dürften.

Ein tiefer Abgabesatz für den Mehrwertausgleich mag auf den ersten Blick als geeignetes Mittel erscheinen, um die Bautätigkeit in der Gemeinde zu fördern. Wenn es dabei nicht gelingt, auch eine hohe raumplanerische und städtebauliche Qualität zu erreichen, tragen diese Investitionen aber nicht zur Förderung der Lebensqualität und der Standortattraktivität bei, d. h. sie wirken sich letztendlich negativ auf die Entwicklung der Gemeinde aus. Mit einem tiefen Abgabesatz entzieht sich die Gemeinde die Mittel für die nötigen Investitionen in diese raumplanerische und städtebauliche Qualität, namentlich in die Aufwertung bestehender oder die Schaffung neuer öffentlicher Infrastrukturen im Sinne des MAG.

Der Mehrwertausgleich ist in der Gemeinde Horgen nicht etwas Neues: In Form von städtebaulichen Verträgen wurde bereits bisher für einen Mehrwertausgleich gesorgt. Die Erfahrungen sind positiv. Ein angemessener Abgabesatz ist entscheidend für den Abschluss städtebaulicher Verträge: Bei einem tiefen Abgabesatz werden sich Grundeigentümer und Investoren kaum zu Investitionen verpflichten zu lassen, sondern lieber die für sie günstigere monetäre Mehrwertabgabe leisten. Folgendes Beispiel mag dies illustrieren:

⁶ Der Grundstücksgewinn ist die Differenz zwischen Erlös bei Veräusserung eines Grundstücks und den Anlagekosten. Unter die Anlagekosten fallen der Erwerbspreis, sowie die wertvermehrenden und anrechenbaren Aufwendungen. Darunter fällt auch die Mehrwertabgabe. Der Tatbestand der Grundstücksgewinnsteuer liegt in Handänderungen von Grundstücken oder Anteilen an Grundstücken.

| | | | | |
|---|------------------------------------|---|--|---|
| Gestaltungsplan mit besseren Nutzungsmöglichkeiten für ein Grundstück von 10'000m ² , Mehrwert des Grundstücks: Fr. 600.00/m ² (total 6 Mio. Fr.), | | | | |
| Städtebaulicher Vertrag für kommunale Infrastruktur im Wert von 2 Mio. Fr. (Landwert, Planung, Bau) | | | | |
| Mehrwertabgabebesatz | 10 % | 20 % | 30 % | 40 % |
| Geschuldete Mehrwertabgabe | 0,59 Mio. Fr. | 1,18 Mio. Fr. | 1,77 Mio. Fr. | 2,36 Mio. Fr. |
| Verhältnis der Mehrwertabgabe zum Wert des angestrebten städtebaulichen Vertrags | 0,59 Mio. Fr. <<< 2 Mio. Fr. | 1,18 Mio. Fr. << 2 Mio. Fr. | 1,77 Mio. Fr. < 2 Mio. Fr. | 2,36 Mio. Fr. > 2 Mio. Fr. |
| Auswirkung auf den städtebaulichen Vertrag | Der Vertrag kommt nicht zustande | Der Vertrag kommt ohne massivste Reduktion nicht zustande | Der Vertrag kommt ohne Reduktion wahrscheinlich nicht zustande | Der Vertrag kommt wahrscheinlich zustande (kann leicht erweitert werden). |

Beispiel für die Auswirkungen des Mehrwertabgabebesatzes auf städtebauliche Verträge

Die ausreichende Äufnung eines Fonds aus der Mehrwertabgabe für Investitionen in die Weiterentwicklung öffentlicher Infrastrukturen und die städtebauliche Qualität oder der Abschluss interessanter städtebaulicher Verträge sind für eine positive Entwicklung der Gemeinde von entscheidender Bedeutung und geben ihr die Möglichkeit, mit der privaten baulichen Entwicklung besser Schritt halten zu können.

Empfehlung

Um eine angemessene Alimentierung des Mehrwertabgabefonds und der Gemeinde die Aushandlung zweckdienlicher städtebaulicher Verträge zu ermöglichen, wird ein Abgabebesatz von 30 Prozent empfohlen.

2.4 Fondsreglement

Die Erträge aus dem kommunalen Mehrwertausgleich fliessen in einen kommunalen Mehrwertausgleichsfonds (Art 23 MAG, vgl. Kap. 1.2.4). Die Bestimmungen für die BZO-Revision verweisen denn auch folgerichtig auf ein Fondsreglement, dass die Gemeinde unter Beachtung der Bestimmungen von MAG und MAV zu erlassen hat.

§ 87 des Gemeindegesetzes (GG) des Kantons Zürich bildet die Rechtsgrundlage für die Äufnung des Fonds durch die Gemeinde, der eine Spezialfinanzierung gemäss übergeordnetem Recht darstellt. Dies bedeutet, dass die Fondseinnahmen nicht in den allgemeinen Gemeindehaushalt fliessen, sondern exklusiv dem Verwendungszweck gemäss Fondsreglement zu Verfügung stehen. Im Gegensatz zum kantonalen Mehrwertausgleichsfonds werden die kommunalen Fonds dem Eigenkapital zugerechnet. Gemäss § 4 Abs. 2 GG obliegt die Festsetzung des Fondsreglements, unter Vorbehalt des fakultativen Referendums, der Gemeindeversammlung. Es handelt sich um wichtige Rechtssätze gemäss § 4 Abs. 2 GG.

Die Mittel des kommunalen Ausgleichsfonds werden für kommunale Massnahmen der Raumplanung verwendet. § 37 E-MAV nennt die beitragsberechtigten Verwendungszwecke (vgl. Kap. 1.2.4). Nebst der genaueren Zweckbestimmung der kommunalen Mehrwertabgaben hat das Fondsreglement auch das Beitragsverfahren und insbesondere die Frage zu regeln, welches Gemeindeorgan für Fondsentnahmen zuständig sein soll.

Die Gemeinde muss jährlich über die konkrete Verwendung der Fondsmittel informieren (§ 38 E-MAV); die Bekanntgabe der Ausgaben aus dem Fonds als blosser Zahl genügt dabei nicht.

Der Kanton hat neben den Musterbestimmungen für die Teilrevision der BZO auch ein Musterreglement für kommunale Mehrwertausgleichsfonds zur Verfügung gestellt. Erarbeitung und Erlass des kommunalen Fondsreglements erfolgen gleichzeitig mit der BZO-Anpassung. Das Vorliegen des Reglements ist allerdings für den Kanton kein Genehmigungserfordernis.

2.5 Städtebauliche Verträge

Das Instrument des städtebaulichen Vertrags soll auch in Zukunft prioritär zum Einsatz kommen. Es ermöglicht in bewährter Weise die direkte Umsetzung von Massnahmen zugunsten der öffentlichen Infrastruktur im weiteren Sinne (vgl. Kap. 1.2.6), ohne die Mehrwertabgabe zunächst im Fonds zurückzulegen. In Fällen, in denen ein Vertrag nicht sinnvoll erscheint oder die Vertragsverhandlungen scheitern, kommt der finanzielle Mehrwertausgleich zum Zug.

Eine explizite Bestimmung in der BZO für die städtebaulichen Verträge ist nicht erforderlich.

3. Auswirkungen

3.1 Öffentlichkeit

Die vorliegende Teilrevision der Bau- und Zonenordnung ist für die ganze Bevölkerung von Bedeutung: Der Mehrwertausgleich ist ein Instrument, das Investitionen zur Verbesserung der Lebensqualität in der Gemeinde ermöglicht. Er stellt sicher, dass diejenigen Grundeigentümer oder Baurechtnehmer, die von Planungsmassnahmen der Gemeinde profitieren, sich auch an den Folgekosten beteiligen.

Die Inkraftsetzung der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung allein hat zwar vorerst keine Auswirkungen für die Öffentlichkeit zur Folge: Die Teilrevision definiert lediglich die Rahmenbedingungen, welche beim Ausgleich von künftig durch Planungsmassnahmen entstehenden Mehrwerten von Grundstücken gelten. Werden aber durch Planungsmassnahmen entstandenen zusätzliche Nutzungsmöglichkeiten realisiert, erlauben es die Erträge aus dem Mehrwertausgleich der Gemeinde, gezielt in eine qualitativ hochstehende Siedlungsentwicklung nach innen, namentlich in die Schaffung oder Aufwertung von öffentlichen Freiräumen und Infrastrukturen sowie von öffentlichen Einrichtungen für Soziales, Gesundheit und Bildung zu investieren oder Prozesse für eine hohe städtebauliche Qualität (Wettbewerbsverfahren, ...) zu unterstützen.

3.2 Grundeigentümer und Baurechtnehmer

Die Inkraftsetzung der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung hat vorerst keine Auswirkungen für die Grundeigentümer und Baurechtnehmer zur Folge: Die Teilrevision definiert lediglich die Rahmenbedingungen, welche beim Ausgleich von künftig durch Planungsmassnahmen entstehenden Mehrwerten von Grundstücken gelten. Auch wenn im Rahmen von Auf- oder Umzonungen oder Gestaltungsplänen effektiv Mehrwerte geschaffen werden und eine Mehrwertabgabe bemessen wird, bleibt dies noch ohne Auswirkung für die Grundeigentümer und Baurechtnehmer.

Erst bei einer Realisierung der den Mehrwert auslösenden zusätzlichen Nutzungsmöglichkeiten oder einer Veräusserung eines Grundstücks wird die Mehrwertabgabe fällig. Erfolgt die Realisierung der neuen Nutzungsmöglichkeiten in Etappen, so wird auch die Fälligkeit der Mehrwertabgabe etappiert. Geringfügige bauliche Massnahmen lösen keine Fälligkeit aus.

Mit dem Mehrwertausgleich entsteht den Grundeigentümern oder Baurechtnehmern kein Verlust: Die vorgesehene Abgabe beträgt 30 % des durch eine Planungsmassnahme entstehenden, um Fr. 100'000.00 reduzierten Mehrwerts von Grundstücken, sofern das Grundstück grösser als 1'200 m² ist oder der entstandene Mehrwert Fr. 250'000.00 übersteigt. Grundeigentümer und Baurechtnehmer profitieren also auf jeden Fall von einem grösseren Teil der Zunahme des Landwertes, die durch ein Handeln des Gemeinwesens entsteht. Übernehmen Grundeigentümer ganz oder teilweise die mit den Planungsmassnahmen entstehenden Kosten, werden diese bei der Berechnung des abgabepflichtigen Mehrwerts in Abzug gebracht. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die Mehrwertabgabe bei Bemessung einer Grundstückgewinnsteuer berücksichtigt wird.

Mit der Mehrwertabgabe werden öffentliche Infrastrukturen zur Steigerung der Standortattraktivität finanziert, wovon nicht nur die Allgemeinheit, sondern auch Grundeigentümer und Baurechtnehmer selbst profitieren. Dies gilt insbesondere, wenn der Ausgleich in Form eines städtebaulichen Vertrags erfolgt. Schlussendlich wirkt sich für Grundeigentümer und Investoren positiv aus, dass der Mehrwertausgleich bzw. städtebauliche Verträge die Akzeptanz von nutzungssteigernden Planungsmassnahmen bei der Stimmbevölkerung verbessern dürften.

Jedem betroffenen Grundeigentümer oder Baurechtnehmer wird bei der Mehrwertbemessung das rechtliche Gehör gewährt. Die Festsetzung der Mehrwertabgabe erfolgt mittels Verfügung, gegen die Rechtsmittel ergriffen werden können.

3.3 Immobilienmarkt

Im Zusammenhang mit der Einführung einer Mehrwertabgabe wird häufig die Befürchtung geäussert, dass diese zu einem Anstieg der Miet- oder Bodenpreise führt. Diese Befürchtung ist insbesondere aufgrund der folgenden Umstände unbegründet:

- Die Mehrwertabgabe betrifft lediglich Grundstücke, für die aufgrund einer Planungsmassnahme zusätzliche Nutzungsmöglichkeiten entstanden sind.
- Die Mehrwertabgabe ist durch denjenigen Eigentümer zu entrichten, der das Grundstück zum Zeitpunkt der Um- oder Aufzoning bzw. einer Gestaltungsplanung besitzt und nicht durch den zukünftigen Käufer des Grundstücks.
- Der Miet- und der Bodenpreis ergeben sich aus dem Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage. Solange sich das Angebot und die Nachfrage nicht wesentlich verändern, bleiben die Preise grundsätzlich stabil.

Die Einführung der Mehrwertabgabe hat keine wesentliche Veränderung des Angebots zur Folge: Zwar reduziert die Mehrwertabgabe den potenziellen Gewinn, den ein Grundeigentümer bei der Realisierung von zusätzlichen Nutzungsmöglichkeiten oder bei Veräusserung seines Grundstücks erzielen kann, die Wertsteigerungen durch Planungsmassnahmen sind in der Regel aber so gross, dass nicht zu erwarten ist, dass Grundeigentümer wegen der Mehrwertabgabe auf einen solchen Schritt verzichten. Auch auf die Nachfrage wirkt sich die Mehrwertabgabe nicht aus: Die Nachfrage bzw. die Zahlungsbereitschaft eines Mieters oder Käufers ist abhängig vom Nutzen oder Gewinn, den er mit einem Objekt realisieren kann. Dieser wird durch die Mehrwertabgabe nicht beeinflusst.

3.4 Gemeinde

Mit der vorliegenden Teilrevision erhält die Gemeinde die rechtliche Grundlage, bei Um- oder Aufzonungen sowie Gestaltungsplänen entstehende Mehrwerte von Grundstücken auszugleichen.

Die Gemeinde behält insbesondere die Möglichkeit, zum Ausgleich von Mehrwerten städtebauliche Verträge abzuschliessen, was ohne die vorliegende Teilrevision nicht mehr möglich wäre. Diese Art von Verträgen haben sich bereits in der Vergangenheit als sehr zweckmässiges Instrument erwiesen.

Die zu erwartenden Erträge aus dem kommunalen Mehrwertausgleich abzuschätzen, ist nicht möglich. Es stehen zur Zeit keine grösseren Projekte für Um- oder Aufzonungen bzw. Gestaltungsplanungen an. Zudem legt das für die Bestimmung des Mehrwerts wichtige Landwertmodell des Kantons noch nicht vor.

Die Bemessung des Mehrwerts von Grundstücken infolge von Planungsmassnahmen und die Festsetzung der Mehrwertabgabe erfordert ein Verfahren, das mit einigen Leistungen verbunden ist, die die Gemeinde zu erbringen hat. Die zu erwartenden Erträge sind indes- sen wesentlich höher als die Aufwendungen. Mit dem Landwertmodell des Kantons soll der Gemeinde zudem ein Instrument zur Verfügung gestellt werden, das eine effiziente Bemessung des Mehrwerts ermöglicht.

4. Verfahren

4.1 Öffentliche Auflage und Vorprüfung

Der vorliegende Entwurf der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung wird gemäss § 7 Abs 2 PBG während 60 Tagen öffentlich aufgelegt. Parallel dazu ist sie bei der Baudirektion des Kantons Zürich zur Vorprüfung gemäss § 87a Abs 1 PBG einzureichen.

4.2 Überarbeitung und Beschluss durch die Gemeindeversammlung

Aufgrund der Rückmeldungen aus der öffentlichen Auflage und der kantonalen Vorprüfung wird die Vorlage überarbeitet und der Gemeindeversammlung zur Festsetzung vorgelegt. Über die nicht berücksichtigten Einwendungen wird gesamthaft bei der Festsetzung entschieden. Gegen den Beschluss der Gemeindeversammlung kann Rekurs eingereicht werden.

Hochbau Horgen