

BELEUCHTENDER BERICHT AN DIE STIMMBERECHTIGTEN FÜR DIE GEMEINDEVERSAMMLUNG VOM 9. DEZEMBER 2024

Teilrevision der Bau- und Zonenordnung, Neuer Artikel zum kommunalen Mehrwertausgleich und Fondsreglement.

Der Gemeindeversammlung wird folgender Antrag unterbreitet:

1. Der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung, welche als einzige Änderung folgende neue Bestimmung enthält, wird zugestimmt:

«Art. 1^{bis} Mehrwertausgleich

- 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 2'000m².
 - ³ Die Mehrwertabgabe beträgt 20 % 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.»
2. Dem Fondsreglement für den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds wird zugestimmt.
 3. Der Gemeinderat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Bericht des Gemeinderats

Übersicht

Die Gemeinden des Kantons Zürich sind aufgrund übergeordneter Bestimmungen verpflichtet, bis am 1. März 2025 den kommunalen Mehrwertausgleich in ihrer Bau- und Zonenordnung (BZO) zu verankern. Mit dem Mehrwertausgleich wird ein Teil des zusätzlichen Werts abgeschöpft, der durch die Auf- oder Umzonung eines Grundstücks entsteht. Gemäss § 19 kantonales Mehrwertausgleichsgesetz können die Gemeinden die Erhebung einer Abgabe von höchstens 40 % vorsehen. Der Gemeinderat Meilen schlägt als Mittelweg einen Satz von 20 % vor. Die mit der Abgabe gewonnenen Mittel können für raumplanerische Massnahmen eingesetzt werden, um die Lebens- und Standortqualität der Gemeinde auch bei grosser innerer Verdichtung zu erhalten. Konkret ist beispielsweise die Gestaltung des öffentlichen Raums mit Grünanlagen oder das Erstellen von sozialen oder ausserschulischen Infrastrukturen möglich. Der Mehrwertausgleich kommt somit einer breiten Öffentlichkeit und indirekt auch den betroffenen Grundstückeigentümerinnen und Grundstückeigenthümern zugute. Mit der Verankerung des Mehrwertausgleichs im neuen Art. 1^{bis} der BZO wird zudem das Abschliessen von städtebaulichen Verträgen, etwa im Rahmen von Gestaltungsplänen möglich.

Die Abgaben für den Mehrwert fliessen in einen Fonds. Die Gemeinden müssen in einem Reglement festhalten, wie dieser Fonds verwendet werden darf. Die Fondseinnahmen werden gemäss Fondsreglement für kommunale Massnahmen der Raumplanung zur Verfügung stehen.

A. Ausgangslage

Planungsmassnahmen wie Ein-, Auf- oder Umzonungen können für Grundstückeigentümerinnen und Grundstückeigentümer erhebliche Mehrwerte bewirken. Unter Mehrwert wird die Differenz zwischen dem Wert eines Grundstücks vor und nach der Planungsmassnahme verstanden.

Die so ausgelösten Mehrwerte bzw. Planungsvorteile entstehen einzig aufgrund von staatlichem Handeln. Gleichzeitig ziehen die Planungsmassnahmen oft Kosten für Erschliessung und andere öffentliche Infrastrukturen nach sich, die in der Regel 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. Der grösste Teil des Mehrwerts verbleibt jedoch bei den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern.

Gemäss Art. 5 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz RPG; SR 700) ist für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen entstehen, ein angemessener Ausgleich zu gewährleisten. Mit der letzten Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes, die per 1. Mai 2014 in Kraft getreten ist, wurde Art. 5 mit Mindestvorgaben zum Mehrwertausgleich (Art. 5 Abs. 1^{bis} – 1^{sexies} RPG) ergänzt. Damit wurden die Kantone verpflichtet, einen Ausgleich der planungsbedingten Mehrwerte von mindestens 20 % zu regeln (Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG).

Das kantonale Mehrwertausgleichsgesetz (MAG; LS 700.9) und die Mehrwertausgleichsverordnung (MAV; LS 700.91), die am 1. Januar 2021 in Kraft getreten sind, setzen diese bundesrechtlichen Vorgaben um.

Das Gesetz unterscheidet zwischen einem kantonalen und einem kommunalen Mehrwertausgleich. Der kantonale Mehrwertausgleich kommt bei Einzonungen zum Tragen, während der kommunale Mehrwertausgleich bei Auf- und Umzonungen sowie bei Gestaltungsplänen erhoben werden kann, sofern durch die Planungsmassnahme ein erheblicher Mehrwert entsteht. Die Gemeinden müssen die Regelung im Rahmen einer Revision der Bau- und Zonenordnung (BZO) bis am 1. März 2025 umsetzen.

B. Auswirkungen des Mehrwertausgleichs

Wenn sich eine Gemeinde für eine Einführung des Mehrwertausgleichs entscheidet, fliessen die Abgaben in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds und stehen anschliessend für kommunale Massnahmen der Raumplanung zur Verfügung. Diese umfassen gem. § 42 MAV unter anderem die Gestaltung des öffentlichen Raums, von Parks und Grünanlagen, die Verbesserung des Lokalklimas oder das Erstellen von sozialen Infrastrukturen wie beispielsweise Treffpunkte oder ausser-schulische Einrichtungen. Damit profitieren nicht nur einzelne Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer von erzielten Mehrwerten, sondern die gesamte Bevölkerung.

Die Einführung der kommunalen Mehrwertabgabe ist auch in Bezug auf städtebauliche Verträge von Bedeutung. Das Abschliessen von städtebaulichen Verträgen ist nur möglich, wenn in der BZO eine kommunale Mehrwertabgabe geregelt ist. Heute fehlt diese Regelung, weshalb der Gemeinderat Meilen bei privaten Gestaltungsplänen mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern keine Regelungen zum Mehrwert treffen kann. Das Instrument des städtebaulichen Vertrags soll auch in Zukunft prioritär bei grösseren Arealplanungen zum Einsatz kommen. Der städtebauliche Vertrag ermöglicht in bewährter Weise die direkte Umsetzung von Massnahmen zugunsten der öffentlichen Infrastruktur, ohne das Geld zunächst im Fonds zurückzulegen.

Verzichtet eine Gemeinde auf den Mehrwertausgleich, so kann das die Gemeindeverwaltung entlasten und für Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer grösserer Parzellen in der Gemeinde attraktiv sein, da sie über den gesamten Planungsmehrwert verfügen können. Allerdings entgehen der Gemeinde so finanzielle Mittel, die für raumplanerische Massnahmen in der Gemeinde eingesetzt werden könnten.

Die Mehrwertabgabe wird erst fällig, wenn das Grundstück überbaut wird oder auf einem bereits überbauten Grundstück bauliche Veränderungen vorgenommen werden. Geringfügige bauliche Massnahmen (Erweiterungen an bestehenden Gebäuden von weniger als 100 m²) lösen keine Mehrwertabgabe aus (§ 21 MAV). Sie wird zudem bei der Bemessung der Grundstückgewinnsteuer angerechnet (§ 221 lit. f Steuergesetz).

C. Die Eckwerte des Mehrwertausgleichs

Um den kommunalen Mehrwertausgleich zu gestalten, stehen den Gemeinden zwei Steuerungsmöglichkeiten zur Verfügung: Die Grösse der Freifläche und die Höhe des Abgabesatzes.

1. Freifläche

Die durch die Gemeinde festzulegende Freifläche liegt zwischen 1'200 und 2'000 m². Das heisst: Für Grundstücke, die kleiner als diese Freifläche sind, muss die Eigentümerschaft keinen Mehrwertausgleich leisten. Ausnahme: Beträgt der mutmassliche Mehrwert von Grundstücken unterhalb der Freifläche mehr als Fr. 250'000.–, so wird gemäss § 19 Abs. 4 MAG dennoch eine Mehrwertabgabe bemessen, wobei ein Freibetrag von Fr. 100'000.– zum Tragen kommt. Je kleiner die Freifläche gewählt wird, desto mehr Grundstücke werden vom Mehrwertausgleich umfasst. Daher schlägt der Gemeinderat vor, die Freifläche auf das Maximum von 2'000 m² zu legen, um so insbesondere grössere Areale miteinzubeziehen, die zum Beispiel im Rahmen eines privaten Gestaltungsplans von einem erheblichen Planungsvorteil profitieren können.

Wie hoch ist die Anzahl der Grundstücke kleiner 2'000 m²?

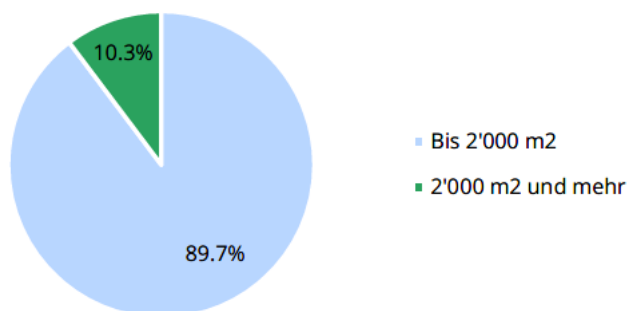


Abb. 1: Prozentuale Angaben der Anzahl Grundstücke in der Gemeinde Meilen, welche kleiner resp. grösser sind als die vorgeschlagene Freifläche von 2'000 m².

2. Abgabesatz

Die Gemeinden können einen Abgabesatz zwischen 0 % und 40 % festlegen. Angewendet wird dieser auf den um Fr. 100'000.– reduzierten Mehrwert.

Je höher der Abgabesatz festgelegt wird, desto mehr Mittel stehen für den kommunalen Ausgleich zur Verfügung. Die Gelder sollen die Siedlungsentwicklung nach innen unterstützen und mithelfen, den öffentlichen Raum, der im Zuge der Nutzungsintensivierung leidet, qualitätsvoller zu gestalten. Davon profitiert die gesamte Bevölkerung. Mit dem Mehrwertausgleich entsteht den Eigentümerinnen und Eigentümern zudem kein Verlust, weil ein Teil des Gewinns in öffentliche Infrastrukturen zur Steigerung der Standortattraktivität investiert wird. Davon profitieren Grundeigentümerinnen und Investoren gleichermassen wie die Bevölkerung.

In diesem Sinne schlägt der Gemeinderat einen Abgabesatz von 20 % vor, um eine angemessene Alimentierung des MAG-Fonds sicherzustellen.

Das folgende Schema dient der Verdeutlichung:

Funktionsweise Freifläche und Mehrwertgrenze

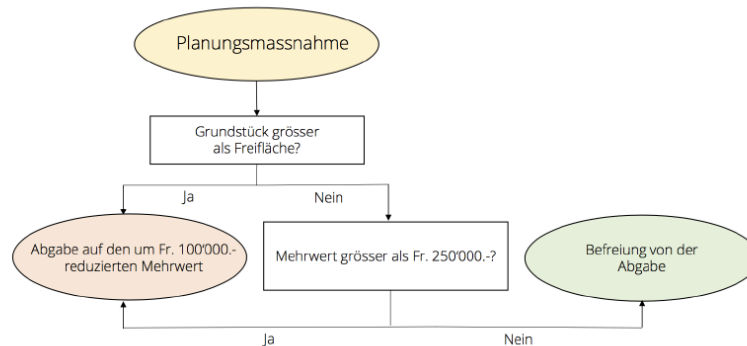


Abb. 2: Zusammenhang Freifläche und Mehrwertabgabe

D. Die Verankerung des Mehrwertausgleichs in der Bau- und Zonenordnung

Die neue, in der Bau- und Zonenordnung vorgesehene Bestimmung lautet folgendermassen:

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1^{bis} Mehrwertausgleich

- 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 2'000m².
- ³ Die Mehrwertabgabe beträgt 20 % 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.

E. Das Reglement zum kommunalen Mehrwertausgleichsfonds

Gleichzeitig wird der Gemeindeversammlung das Fondsreglement unterbreitet, welches die Erträge aus der kommunalen Mehrwertabgabe regelt. Dieses kommt lediglich bei Annahme des Mehrwertausgleichs zum Tragen. Die Mittel des kommunalen Ausgleichsfonds werden für kommunale Massnahmen der Raumplanung verwendet. § 42 MAV nennt die beitragsberechtigten Verwendungszwecke. Nebst der genaueren Zweckbestimmung der kommunalen Mehrwertabgaben regelt das Fondsreglement, dass nur kommunale Projekte beitragsberechtigt sind, und bezeichnet den Gemeinderat als zuständig für Fondsentnahmen.

F. Bemessung des Mehrwerts

Die Bewertung eines Grundstücks resp. die Bemessung des Mehrwerts richtet sich nach den Grundsätzen von § 7 MAV und erfolgt über eine Mehrwertprognose auf der Grundlage von Landpreismodellen, die der Kanton zur Verfügung stellt. Liegen besondere Gründe vor (§ 13 MAV) und wird von der Grundeigentümerin oder dem Grundeigentümer bzw. der Baurechtsnehmerin oder dem Baurechtsnehmer eine individuelle Schätzung verlangt (§ 14 MAV), wird diese durch die zuständige Verwaltungsstelle in Auftrag gegeben.

G. Resultat der kantonalen Vorprüfung und der öffentlichen Auflage / Anhörung

Die Akten zur Teilrevision Bau- und Zonenordnung, kommunaler Mehrwertausgleich (Ergänzungs-Artikel) lagen mit Beschluss vom 11. Juni 2024 vom 21. Juni bis am 20. August 2024 während 60 Tagen öffentlich auf. Während der öffentlichen Auflage wurden keine Einwendungen eingereicht. Die Nachbargemeinden wurden gestützt auf § 7 PBG eingeladen, zur Revisionsvorlage Stellung zu nehmen. Die Nachbargemeinden haben keine Anträge eingereicht.

Mit Datum vom 15. Juli 2024 hat das Amt für Raumentwicklung (ARE) der kantonalen Baudirektion dem Gemeinderat das Resultat der Vorprüfung mitgeteilt. Der Teilrevision Bau- und Zonenordnung, kommunaler Mehrwertausgleich (Ergänzungs-Artikel) kann demgemäss eine Genehmigung in Aussicht gestellt werden.

H. Empfehlung

Mit der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung regelt die Gemeinde Meilen den Mehrwertausgleich auf kommunaler Ebene und erfüllt damit die Vorgaben des RPG respektive des MAG und MAV. Mit der grösstmöglichen Freifläche von 2'000 m² zielt der Gemeinderat auf grössere Areale, welche etwa im Rahmen von Gestaltungsplänen von Auf- oder Umzonungen profitieren. Eine Mehrwertabgabe von 20 % liegt im mittleren Bereich und ermöglicht eine massvolle Alimentierung des Fonds, womit zu Gunsten der Bevölkerung raumplanerische Massnahmen im öffentlichen Raum finanziert werden können. Überdies ermöglicht die Verankerung des Mehrwertausgleichs in der BZO auch weiterhin die erprobte Praxis der städtebaulichen Verträge, ohne dass das Geld in den Fonds fließen muss. Auch wenn in der Gemeindeverwaltung durch die Teilrevision ein gewisser Aufwand entsteht, ist der Gemeinderat davon überzeugt, dass die vorgeschlagene Regelung mit dem Ergänzungs-Artikel in dieser Form dem öffentlichen Interesse entspricht.

Der Gemeinderat empfiehlt, der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung und dem Fondsreglement zuzustimmen.

Meilen, 19. November 2024

Gemeinderat Meilen

Dr. Christoph Hiller, Gemeindepräsident

Didier Mayenzet, Gemeindeschreiber

Hinweis:

Der Antrag des Gemeinderats mit den massgebenden Akten liegt den Stimmberechtigten ab Montag, 11. November 2024, im Gemeindehaus, Zentrale Dienste (Ebene 4, Büro N2.16), zur Einsicht auf. Der Beleuchtende Bericht wird auf www.meilen.ch (Politik – Gemeindeversammlung – 9. Dezember 2024) publiziert.

Abschied der Rechnungsprüfungskommission

Die RPK hat das Geschäft geprüft und an ihrer Sitzung vom 11. November 2024 behandelt. Die RPK empfiehlt der Gemeindeversammlung, die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung, welche als einzige Änderung die Bestimmung «Art. 1^{bis} Mehrwertausgleich» enthält, sowie das Fondsreglement für den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds zu genehmigen.