

Auszug aus dem Protokoll

17. Sitzung des Gemeinderates vom 16. Oktober 2023

- 148 06 Raumplanung, Bau und Verkehr**
06.00.03.02 Raumplanung, Bau und Verkehr, Raumplanung, Nutzungs-
planung, Rahmennutzungsplanung
Mehrwertausgleich, Revision der Bau- und Zonenordnung:
Freigabe für die öffentliche Auflage, kantonale Vorprüfung
und Anhörung im Sinne von § 7 PBG

Ausgangslage:

Mit der letzten Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG; in Kraftsetzung per 1. Mai 2014) wurden die Kantone verpflichtet, einen Ausgleich der planungsbedingten Mehrwerte von mindestens 20 % zu regeln (Art. 5 Abs. Ibis RPG). Dadurch soll ein angemessener Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen entstehen, gewährleistet werden.

Der Kantonsrat ist dieser Aufforderung mit dem Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) nachgekommen, welches am 28. Oktober 2019 erlassen wurde. Um das Gesetz durch den Regierungsrat in Kraft setzen zu können, wurde die zugehörige Verordnung (MAV) erarbeitet. Diese wurde vom Regierungsrat mit Beschluss vom 30. September 2020 erlassen. Gesetz und Verordnung traten auf den 1. Januar 2021 in Kraft. MAG und MAV nehmen Bezug auf den Planungsmehrwert, der im Rahmen von Planungsmassnahmen entsteht. Gemeint sind Planungen im Sinne des RPG und zwar solche, welche auf Stufe der Nutzungsplanung (Bau- und Zonenordnung) und somit grundeigentümergebunden die Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks ("Ausübung der zulässigen Bodennutzung" im Sinne von Art. 14 Abs. 1 RPG und § 1 PBG) festlegen.

Gemäss MAG sind die Zürcher Gemeinden verpflichtet, bis spätestens 1. März 2025 auf kommunaler Ebene eine entsprechende Regelung in ihren Bau- und Zonenordnungen (BZO) aufzunehmen. Allerdings bedeutet dies, dass jene Gemeinden, die per 1. Januar 2021 noch keine kommunale Regelung in ihrer BZO festgesetzt haben, keine Mehrwertabgabe erheben dürfen, bis sie ihre eigene BZO revidiert haben. Dies gilt auch für eine Mehrwertabgabe im Rahmen von städtebaulichen Verträgen, da auch diese mit Inkrafttreten des MAG eine Festlegung in der BZO erfordern. Aufgrund dieser neuen gesetzlichen Vorgabe gilt es, die BZO zu ergänzen. Dies soll parallel zur eigentlichen Revision der Bau- und Zonenordnung in einem separaten Planungsverfahren erfolgen.

Erwägungen:

Zweck der Mehrwertabgabe:

Auf der Basis der Mehrwertabgabe gilt es "die richtige Entwicklung am richtigen Ort" zu ermöglichen. Bei der Gesetzesvorlage des MAG geht es zusammenfassend darum, dass Grundstücke bei Ein-, Auf- oder Umzonungen eine Wertsteigerung erfahren. Die so ausgelösten Mehrwerte entstehen einzig aufgrund von staatlichem Handeln. Gleichzeitig ziehen die Planungsmassnahmen in der Regel Kosten für Erschliessung und andere öffentliche Infrastrukturen nach sich, welche von der öffentlichen Hand finanziert werden. Mit der Mehrwertabgabe wird ein Teil des entstandenen Mehrwerts abgeschöpft, um die Kosten der öffentlichen Hand auszugleichen. Für die Verwendung der Erlöse aus der Mehrwertabgabe wird ein zweckgebundener Fonds eingerichtet. Für das MAG sind zwei Arten der Mehrwertabgabe vorgesehen, nämlich die kantonale und die kommunale Mehrwertabgabe.

Kantonale Mehrwertabgabe:

Bei der Einzonung von Nicht-Bauland (z.B. "Landwirtschaftsland") oder der Umzonung einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen in eine Bauzone, wird durch den Kanton eine Mehrwertabgabe von 20 % des Mehrwerts erhoben. Diese kantonale Abgabe gilt unabhängig davon, ob die Gemeinde eine kommunale Abgabe einführt. Keine kantonalen Abgaben fallen bei Auf- oder anderen Umzonungen an.

Kommunale Mehrwertabgabe:

Gemäss MAG regeln die Gemeinden den Ausgleich von erheblichen planungsrechtlichen Vor- und Nachteilen, die durch Auf- und Umzonungen entstehen, in ihrer BZO. Das MAG sieht folgende Eckpunkte vor:

- Die Gemeinde legt eine Freifläche zwischen 1'200 m² bis 2'000 m² fest, die vom Mehrwertausgleich befreit ist.
- Die Gemeinde kann die Erhebung der Abgabe von 20 % bis höchstens 40 % des um Fr. 100'000.00 gekürzten Mehrwerts vorsehen.
- Kosten im Zusammenhang mit Planungsverfahren, die massgeblich zur Verbesserung der Siedlungsqualität beitragen, werden vom ausgleichspflichtigen Mehrwert abgezogen.
- Beträgt der mutmassliche Mehrwert von Grundstücken, die gemäss Art. 19 Abs. 2 MAG (Freifläche) von der Mehrwertabgabe befreit waren mehr als Fr. 250'000.00, wird der Mehrwert trotzdem bemessen.
- Der Ausgleich kann mittels städtebaulicher Verträge geregelt werden und dabei von der aufgrund des Mehrwerts geschuldeten Abgabe abweichen.
- Die Gemeinde kann gemäss aktueller Rechtsprechung nicht auf eine kommunale Mehrwertabgabe verzichten.

Bemessung der Mehrwertabgabe:

Das kantonale Amt für Raumentwicklung (ARE) wird sowohl für die Bemessung des Mehrwertes als auch für die Berechnung der Abgabe ein Instrumentarium zur Verfügung stellen, um einen einheitlichen Vollzug des Mehrwertausgleichs im Kanton und den Gemeinden zu fordern. Dennoch werden in Einzel- und Spezialfällen konventionelle Schätzungen durchzuführen sein.

Seit dem 1. März 2021 steht den Gemeinden mit der Online-Plattform elektronischer Mehrwertausgleich (eMWA) ein Instrumentarium der Baudirektion zur Ermittlung von planungsbedingten Mehrwerten bei Ein-, Um- und Aufzonungen zur Verfügung.

Fälligkeit:

Sofern ein Baugrundstück abgabepflichtig ist, wird die Mehrwertabgabe mit der Bau freigabe oder der Rechtskraft einer nachträglichen Baubewilligung fällig. Geringfügige bauliche Massnahmen lösen die Fälligkeit nicht aus.

Ausgleichsfonds, Verwendung der kommunalen Mehrwertabgabe

Die Erträge aus dem kommunalen Mehrwertausgleich fliessen in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds. Die Fondsmittel werden für kommunale Planungsmassnahmen gemäss Art. 3 Abs. 3 RPG verwendet. Demnach sind Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen. Insbesondere sollen:

- Wohn- und Arbeitsgebiete einander zweckmässig zugeordnet sein und schwergewichtig an Orten geplant werden, die auch mit dem öffentlichen Verkehr angemessen erschlossen sind;
- Massnahmen getroffen werden zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche;
- Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont werden;
- Rad- und Fusswege erhalten und geschaffen werden;
- günstige Voraussetzungen für die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen sichergestellt sein;
- Siedlungen viele Grünflächen und Bäume enthalten.

Mehrwertabgabe aus Sicht der Grundstückgewinnsteuer

Die politischen Gemeinden erheben im Kanton Zürich die Grundstückgewinnsteuer. Der Steuertatbestand liegt in Handänderungen von Grundstücken oder Anteilen an Grundstücken. Die Grundstückgewinnsteuer fällt jedoch nur bei einem Verkauf an, während die Mehrwertabgabe zum Zeitpunkt der Um-, Auf- oder Neueinzonungen

entsteht und bei einer späteren Veräusserung oder Überbauung des Grundstücks fällig wird. Der Grundstücksgewinn ist die Differenz zwischen Erlös und Anlagekosten und nicht gleichbedeutend mit dem Mehrwert infolge einer Planungsmassnahme.

Durch wertvermehrnde und anrechenbare Aufwendungen in der massgebenden Besitzesdauer reduziert sich der Grundstücksgewinn. In der Regel sind bei Handänderungen von unbebautem Bauland nur geringe wertvermehrnde oder anrechenbare Aufwendungen abzugsfähig, weshalb sich der Gewinn mehrheitlich aus der Differenz zwischen Erlös und Erwerbspreis ergibt.

Die zukünftig anfallenden Mehrwertabgaben können bei der Bemessung allfälliger Grundstücksgewinnsteuern als Teil der Aufwendungen vom Grundstücksgewinn abgezogen werden (§ 28 lit. b Mehrwertausgleichsgesetz). Erste Grobschätzungen des Steueramtes der Stadt Zürich resp. des Kantons Zürich betreffend diesen Ertragsausfall zeigen, dass sich die jährlichen Einnahmen der Gemeinden aus der Grundstücksgewinnsteuer bei einem Mehrwertausgleich von zum Beispiel 20 % nur durchschnittlich circa 2 % verringern. Der vergleichsweise tiefe Wert liegt darin begründet, dass die Abgabe aufgrund des Mehrwertausgleichs nicht direkt von der Grundstücksgewinnsteuer abgezogen wird, sondern als abzugsfähige Aufwendung bei einem Verkauf angerechnet werden kann. Weiter wird der ausgleichspflichtige Mehrwert nicht von der Grundstücksgewinnsteuer ausgenommen, sondern nur die bezahlte Mehrwertabgabe vom Grundstücksgewinn abgezogen.

Fazit:

Die geleistete Mehrwertabgabe kann bei der Grundstücksgewinnsteuer als anrechenbare Aufwendung geltend gemacht werden. Dadurch wird der Ertrag aus der Grundstücksgewinnsteuer reduziert. Die steuerlichen Mindereinnahmen sind jedoch deutlich geringer als die Erträge aus der Mehrwertabgabe.

Umsetzung / Anpassungen in der Bau- und Zonenordnung:

Höhe der Freifläche:

Die zu definierende Freifläche für die Gemeinde liegt zwischen 1'200 m² und 2'000 m². Bei grossen Bauvorhaben, die durch die Planung der Öffentlichkeit (Nutzungsplanung) ermöglicht werden, entstehen oftmals auch grössere Belastungen des Gemeindehaushaltes und der Bevölkerung, während für die begünstigten Grundeigentümerinnen grosse Mehrwerte resultieren. Die Mehrwertabgabe soll daher vor allem bei grösseren und wesentlichen Vorhaben zum Zuge kommen. Daher soll die grösstmögliche Freifläche von 2'000 m² festgelegt werden. Übersteigt zudem die Wertsteigerung eines Grundstücks mehr als Fr. 250'000.00, wird der Mehrwert unbeachtet der Grösse der Freifläche trotzdem bemessen.

Höhe des Mehrwertabgabebesatzes:

Der Kanton erhebt eine Abgabe von 20 % auf den gesamten Mehrwert (nur bei Einzonung von Nicht-Bauland oder Umzonung von Land in Zone für öffentliche Bauten). Bei der kommunalen Abgabe wird der Abgabesatz auf den um Fr. 100'000.00 gekürzten Mehrwert angewendet. Die Mehrwertabgabe ermöglicht, dass nicht nur von Nutzungserhöhungen begünstigte Grundeigentümer vom Planungsmehrwert profitieren, sondern die gesamte Bevölkerung, in dem die Gemeinde mit Erträgen aus der Mehrwertabgabe (oder städtebaulichen Verträgen) gezielt bestehende öffentliche Infrastrukturen aufwerten bzw. neue schaffen kann. Als gerechter Ausgleich zwischen den Planungs-Mehrwerten der begünstigten Grundeigentümer und der Belastung des Gemeindehaushaltes und der Bevölkerung und damit zur Steigerung der Standortattraktivität soll der Abgabesatz auf 40 % festgelegt werden.

Die Bau- und Zonenordnung wird wie folgt ergänzt:

Erlass

neu Artikel 1a **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 2'000 m².*
- 3 Die Mehrwertabgabe beträgt 40 % 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.

*Hinweis: Beträgt der Mehrwert von Grundstücken, die gemäss Ziffer 1.5 Abs. 2 von der Abgabe befreit waren, mehr als Fr. 250'000, wird gestützt auf § 19 Abs. 4 MAG eine Abgabe gemäss Ziffer 1.5 Abs. 3 erhoben.

Der Gemeinderat Urdorf beschliesst:

1. Der Entwurf „Teilrevision der Bau- und Zonenordnung, Ergänzung: Mehrwertausgleich“ bestehend aus
 - Ergänzung BZO um neue Ziffer x.x: Mehrwertausgleich dat. 7.9.2023
 - Erläuternder Bericht gemäss Art. 47 RPV dat. 7.9.2023

wird zur Vorprüfung durch das Amt für Raumentwicklung (ARE) sowie zur Durchführung der öffentlichen Auflage und Anhörung im Sinne von § 7 PBG verabschiedet.

2. Die Planungsabteilung wird mit dem Vollzug dieses Beschlusses inklusive öffentliche Auflage und Anhörung während 60 Tagen im Sinne von § 7 Abs. 1 und 2 PBG, Beurteilung des Vorprüfungsberichts und allfälliger Einwendungen sowie Antrag an die Gemeindeversammlung für die Festsetzung der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung beauftragt.

- Mitteilungen an:
- Baudirektion Kanton Zürich, Amt für Raumentwicklung, Postfach, 8090 Zürich mit Beilagen (physisch und digital) zur Vorprüfung
 - Zürcher Planungsgruppe Limmattal, Sekretariat (digital)
 - Nach- und nebengeordnete Planungsträger, insbesondere die Städte Dietikon und Schlieren sowie die Gemeinden Birmensdorf und Uitikon
 - Suter • von Känel • Wild, Planer und Architekten AG, Anita Brechbühl und Olaf Wolter, Förrlibuckstrasse 30, 8005 Zürich
 - Gemeindepräsidentin
 - Planungs- und Bauvorstand
 - Finanzvorstand
 - Gemeindeschreiber
 - Bereichsleiterin Planung, Bau und Werke
 - Bereichsleiter Finanzen
 - Abteilungsleiterin Bau
 - Abteilungsleiter Steuern
 - Planungsabteilung
 - Steuerabteilung
- 2022-703

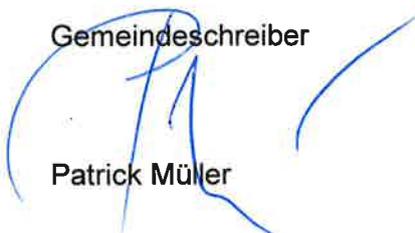
Gemeinderat Urdorf

Gemeindepräsidentin



Sandra Rottensteiner

Gemeindeschreiber



Patrick Müller

Versandt am: 24. OKT. 2023