

Teilrevision Bau- und Zonenordnung

Kommunaler Mehrwertausgleich

Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV



Juli 2021

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Ausgangslage	4
	2.1 Anlass	4
	2.2 Bedeutung des Mehrwertausgleichs für die Stadt Adliswil.....	5
3	Rahmenbedingungen	6
	3.1 Eidgenössisches Raumplanungsgesetz (RPG)	6
	3.2 Kantonales Mehrwertausgleichsgesetz (MAG)	6
	Kantonaler Mehrwertausgleich	6
	Kommunaler Mehrwertausgleich	6
	3.3 Kommunaler Mehrwertausgleichsfonds	6
	3.4 Kantonale Mehrwertausgleichsverordnung (MAV).....	7
4	Anpassungen der BZO Stadt Adliswil	7
	4.1 Gegenstand der BZO-Teilrevision	7
	4.2 Städtebauliche Verträge	8
5	Auswirkungen der Teilrevision	9
	5.1 Höhe der Mehrwertabgabe.....	9
	5.2 Auswirkungen für die Grundeigentümer/-innen.....	10
	5.3 Auswirkungen für die Stadt Adliswil.....	10
	5.4 Auswirkungen auf den Immobilienmarkt	10
	5.5 Grundstückgewinnsteuer und Mehrwertabgabe.....	10
6	Verfahren	11
	6.1 Kantonale Vorprüfung.....	11
	6.2 Öffentliche Auflage und Anhörung.....	11
	6.3 Festsetzung und Genehmigung	12

1 Einleitung

Im März 2013 hat die Stimmbevölkerung die Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) angenommen. Dieses schreibt den Kantonen vor, den Ausgleich von Planungsvor- und Nachteilen zu regeln. Mit dem kantonalen Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) und der Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) wurde diese Vorgabe aus dem RPG im Kanton Zürich umgesetzt. Das MAG und die MAV sind per 1. Januar 2021 in Kraft getreten.

Gemäss dem MAG können die Gemeinden eine kommunale Mehrwertabgabe auf Um- und Aufzonungen erheben. Dafür ist eine Grundlage in der Bau- und Zonenordnung (BZO) zu schaffen. Die vorliegende BZO-Revision übernimmt die kantonalen Musterbestimmungen zur Festlegung der kommunalen Mehrwertabgabe. Es werden, ausser dem kommunalen Mehrwertabgabesatz und der Freifläche, keine zusätzlichen planerischen Festlegungen getroffen. Deshalb beschränkt sich der Bericht nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung (RPV) auf die Ausführungen zur Höhe des Abgabesatzes und zur Freifläche (gem. Informationsschreiben Amt für Raumentwicklung vom 12. Februar 2020: Regelungen der Gemeinden zur Umsetzung von Art. 19 des Mehrwertausgleichsgesetzes).

2 Ausgangslage

2.1 Anlass

Planungsmassnahmen wie Ein-, Auf- oder Umzonungen können für Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer erhebliche Mehrwerte bewirken (s. Figur 1). Die Nutzungsmöglichkeiten und damit auch die erzielbaren Erträge des Grundstücks werden verbessert. Der Mehrwert ergibt sich dann aus der Differenz zwischen dem Wert eines Grundstücks vor und nach der Planungsmassnahme (s. Figur 2). Gemäss Art. 5 Abs. 1 RPG haben die Kantone den Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen entstehen, zu regeln und einen Abgabesatz dafür einzuführen. Der Ertrag daraus ist für raumplanerische Massnahmen einzusetzen.

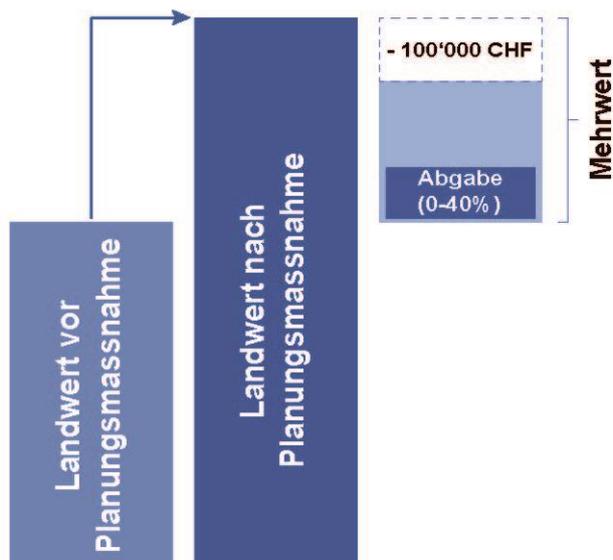
Raumplanerische Massnahmen erhöhen den Grundstückwert:



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

Gemäss dem MAG erhalten die Gemeinden die Möglichkeit, eine kommunale Mehrwertabgabe von 0 bis 40 % auf Um- und Aufzonungen zu erheben. Damit diese erhoben werden kann, muss eine Grundlage in der Bau- und Zonenordnung (BZO) geschaffen werden. Für die Verwendung der Erlöse aus der Mehrwertabgabe werden zweckgebundene Fonds eingerichtet.

Mit Schreiben vom 12. Februar 2020 hat das ARE Kanton Zürich über die Regelungen der Gemeinden zur Umsetzung von Art. 19 MAG informiert und seine Unterstützung zugesichert. Neben den Musterbestimmungen für die BZO hat das ARE ein Musterreglement für kommunale Mehrwertausgleichsfonds bereitgestellt. Zudem wird das ARE für den einheitlichen Vollzug des Mehrwertausgleichs ab Januar 2021 für die Bemessung des Mehrwertes und die Berechnung der Abgabe ein Instrumentarium zur Verfügung stellen.



Figur 2: Prinzip der kommunalen Mehrwertabgabe im Kanton Zürich

2.2 Bedeutung des Mehrwertausgleichs für die Stadt Adliswil

Die Bevölkerungszahl der Stadt Adliswil hat in den letzten Jahren zugenommen. Dieser Trend wird sich weiter fortsetzen. Gemäss kantonalem Raumordnungskonzept entfallen künftig mindestens 80% des Bevölkerungswachstums auf die Stadt- und die urbanen Wohnlandschaften. Dies bedingt auch in Adliswil eine Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen. Damit eine umwelt- und sozialverträgliche Verdichtung gewährleistet werden kann, müssen neue öffentliche Infrastrukturen geschaffen werden. Diese Kosten der Siedlungsentwicklung gehen in der Regel zulasten der öffentlichen Hand und somit zulasten der Steuerzahlenden.

Häufig erhöhen die im Rahmen der Siedlungsverdichtung notwendigen nutzungsplanerischen Änderungen (Ein-, Auf-, Umzonungen oder Sondernutzungsplanungen) den Wert von Grundeigentum, ohne dass jedoch die Grundeigentümerschaft einen Ausgleich für den Planungsvorteil zu erbringen hat. Die Kosten für neue öffentliche Infrastrukturen sollen daher künftig in der Stadt Adliswil auch von denjenigen mitgetragen werden, die durch die Planungsmaßnahme zu einem Vorteil kommen. Mit dem Ausgleich dieser planungsbedingten Vorteile können dort wo verdichtet wird, Mehrwerte für alle geschaffen werden. So kann z.B. bei städtebaulichen Verträgen nicht nur die Bevölkerung direkt profitieren, da anstelle der Steuerlast die Lebensqualität steigt, sondern auch die Bauherrschaften. Sie erhalten etwas zurück, was ihre Investition noch attraktiver macht (z.B. Grünräume und Erschliessungen). Zudem erhält die öffentliche Hand ein Werkzeug, um die notwendigen Infrastrukturen bereitzustellen und die Verdichtung besser zu bewältigen. Mit der vorliegenden Teilrevision der BZO wird die Grundlage für die Mehrwertabschöpfung geschaffen, sodass die Stadt Adliswil auch bei Nichtzustandekommen eines städtebaulichen Vertrags in Massnahmen der Raumplanung (z.B. Studienaufträge, Gestaltung des öffentlichen Raums etc.) investieren kann.

Die Stadt Adliswil ist um eine zeitnahe Regelung bemüht, da sie bei Planungsvorhaben mit Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern einen finanziellen Ausgleich schaffen möchte. Ohne Verankerung der Mehrwertabgabe in der BZO würde die Stadt Adliswil auf diese Einnahmequelle verzichten. Investitionen, wie beispielsweise die Planungskosten für das Stadthausareal, die Entwicklungskosten für die Baufelder B2 und C im Dietlimoos oder Massnahmen zur Aufwertung des Stadtzentrums, müssten komplett zulasten der öffentlichen Hand oder zulasten von Privaten finanziert werden. Zudem dient die Mehrwertabgabe als Berechnungsgrundlage für städtebauliche Verträge. Mittels diesen können Investitionskosten direkt vor Ort abgegolten werden. Dies kann zum Beispiel im Zusammenhang mit der Gebietsentwicklung «Bernhofstrasse» attraktiv sein. Der dort generierte Mehrwert kann über einen städtebaulichen Vertrag beispielsweise in den Bau einer Turnhalle für das angrenzende Schulhaus Wilacker oder in den Bau eines Kindergartens reinvestiert werden.

3 Rahmenbedingungen

3.1 Eidgenössisches Raumplanungsgesetz (RPG)

Das Raumplanungsgesetz (RPG) gibt vor, dass die Kantone einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen entstehen, regeln und einen Abgabesatz dafür einführen (Art. 5 Abs. 1 RPG).

3.2 Kantonales Mehrwertausgleichsgesetz (MAG)

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, zum kantonalen Mehrwertausgleichsfonds und zum kommunalen Mehrwertausgleich.

Kantonaler Mehrwertausgleich

Bei Einzonungen sowie Umzonungen der Zone für öffentliche Bauten wird eine kantonale Mehrwertabgabe in der Höhe von 20% des Mehrwertes erhoben (Art. 2 Abs. 1 MAG). Dieses Geld fliesst vollumfänglich zum Kanton (kantonaler Mehrwertausgleichsfonds). Von der Abgabe befreit, sind Mehrwerte unter 30'000 CHF. 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 Sondernutzungsplanungen 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 Mehrwerts ist der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme (Art. 3 Abs. 1 und 2 MAG).

Gemäss Art. 19 Abs. 2 MAG legen die Gemeinden eine Freifläche zwischen 1'200 m² und 2'000 m² fest. Grundstücke, deren Fläche kleiner als dieser Wert ist, sind unter Vorbehalt von Art. 19 Abs. 4 MAG (Mehrwerte von \geq 250'000 CHF) von der kommunalen Mehrwertabgabe befreit.

Die kommunale Mehrwertabgabe darf höchstens 40% des um 100'000 CHF gekürzten Mehrwerts betragen (Art. 19 Abs. 3 MAG).

3.3 Kommunaler Mehrwertausgleichsfonds

Die Einnahmen aus dem kommunalen Mehrwertausgleich fliessen in einen kommunalen Mehrwertausgleichsfonds. Aus diesem Ausgleichsfonds sind laut Art. 23 MAG kommunale Planungsmassnahmen gemäss Art. 3 Abs. 3 RPG zu finanzieren. Sie sollen in erster Linie für eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen und demzufolge für Massnahmen im Siedlungsgebiet eingesetzt werden. Dies können beispielsweise Massnahmen zur Gestaltung des öffentlichen Raums, zur Verbesserung des Lokalklimas, Beiträge an Planungskosten etc. sein. Die Einzelheiten zur Mittelverwendung sind im kommunalen Fondsreglement zu regeln. Zuständig für die Beschlussfassung ist der Grosse Gemeinderat (unter Vorbehalt des fakultativen Referendums).

Für eine möglichst einheitliche Gestaltung der kommunalen Fondsreglemente im Kanton Zürich, hat der Kanton ein Musterreglement erstellt. Die Stadt Adliswil hat ihr Fondsreglement auf der Basis dieses kantonalen Musterreglements erstellt.

3.4 Kantonale Mehrwertausgleichsverordnung (MAV)

Die Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) ist am 1. Januar 2021 in Kraft getreten. Sie enthält die Ausführungsbestimmungen zum MAG. Die MAV regelt u.a. die Bemessung, die Festsetzung und den Bezug des Mehrwerts sowie den kantonalen und den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds.

4 Anpassungen der BZO Stadt Adliswil

4.1 Gegenstand der BZO-Teilrevision

Mit der BZO setzt die Stadt ihre eigenen räumlichen Ziele sowie die übergeordneten Vorgaben in der Raumplanung grundeigentümerverbindlich um. Um in der Stadt Adliswil Mehrwertabgaben für Auf- und Umzonungen erheben zu können, wird in der BZO eine der kantonalen Vorgabe entsprechende Regelung festgehalten.

Die vorliegende Teilrevision umfasst die Bestimmungen zum Abgabesatz und zur Freifläche sowie Bestimmungen zur Einrichtung des kommunalen Mehrwertausgleichsfonds. Die Teilrevision beinhaltet nur diese neuen Bestimmungen. Am Zonenplan werden keine Anpassungen vorgenommen.

Da der kommunale Mehrwertausgleich in erster Linie ein raumplanerisches Instrument ist, das die Siedlungsentwicklung unterstützen soll, erscheint ein Abgabesatz von 20% des um 100'000 CHF reduzierten Mehrwerts für die Stadt Adliswil als sinnvoll. Bis heute haben viele Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer von Ein- und Aufzonungen sowie Sondernutzungsplanungen profitiert, mussten aber nie Mehrwerte abgeben. An denjenigen Orten, wo die Mehrwertabgabe künftig noch zutragen kommen wird, handelt es sich um Areale, welche klar einen Mehrwert erfahren werden (Landwerte steigen z.B. aufgrund höherer Ausnutzung). Daher ist eine Grundeigentümergebeteiligung an Planungsaufgaben in der Stadt Adliswil sinnvoll.

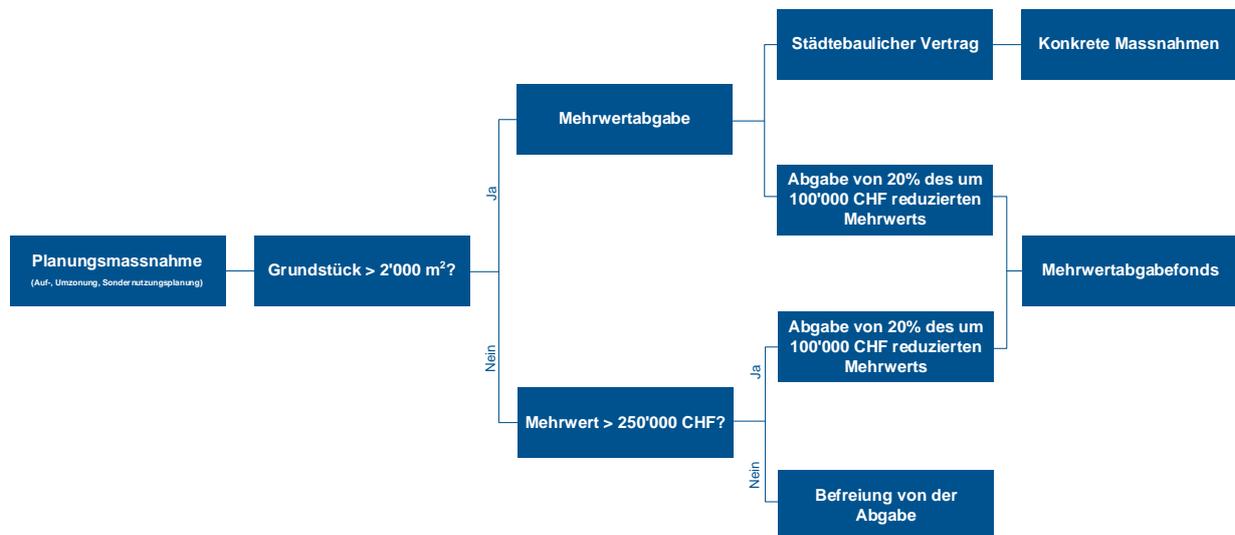
Die Freifläche gemäss Art. 19 Abs. 2 MAG wird auf 2'000 m² festgelegt. Rund 88% der Grundstücke innerhalb der Bauzonen sind kleiner als 2'000 m². Grundstücke, deren Fläche geringer als 2'000 m² ist, sind unter Vorbehalt von Art. 19 Abs. 4 MAG (Mehrwerte von \geq 250'000 CHF) von der kommunalen Mehrwertabgabe befreit (s. Figur 3). Aufgrund der attraktiven Lage der Stadt Adliswil ist jedoch anzunehmen, dass ein Mehrwert von 250'000 CHF bei Grundstücken mittlerer Grösse schnell erreicht wird.

Es gilt für alle Gemeindegebiete und Planungsmassnahmen dieselbe Freifläche. Ebenso ist der Abgabesatz auf allen Grundstücken, auf denen eine Mehrwertabgabe erhoben wird, gleich. Eine einzelfall- oder gebietsweise Festlegung des Abgabesatzes oder der Freifläche ist nicht zulässig.

Die Bestimmungen zum Mehrwertausgleich werden in der Bau- und Zonenordnung vor den Zonenvorschriften eingefügt:

Mehrwertabgabe	
¹ Auf Planungsvorteilen, die durch Auf- oder Umzonungen entstehen, wird eine Mehrwertabgabe im Sinne von § 19 des Mehrwertausgleichsgesetzes (MAG) erhoben.	Art. 3a Erhebung einer Mehrwertabgabe
² Die Freifläche gemäss § 19 Abs. 2 MAG beträgt 2'000 m ² .	
³ Die Mehrwertabgabe beträgt 20% des um 100'000 CHF gekürzten Mehrwerts.	
Die Erträge aus den Mehrwertabgaben fliessen in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds und werden nach Massgabe des Fondsreglements verwendet.	Art. 3b Erträge

Auf der Basis dieser Regelung kann die Stadt Adliswil nach Rechtskraft der Vorlage und nach Einführung eines entsprechenden Fonds Mehrwertabgaben verfügen. Städtebauliche Verträge sind weiterhin zulässig.



Figur 3: Ablauf Mehrwerterhebung

4.2 Städtebauliche Verträge

Anstelle eines verfügten Mehrwertausgleiches kann der Mehrwert gemäss MAG nach wie vor auch mit einem städtebaulichen Vertrag bestimmt werden. Eine Festlegung dazu ist in der BZO nicht nötig. Durch die Planungszusammenarbeit zwischen Grundeigentümer/-innen und der Stadt können städtebaulich und freiräumlich hochwertige Areale geschaffen werden. Dafür können städtebauliche Verträge ausgearbeitet werden, welche die Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit der Verwirklichung von Planungen regeln.

Städtebauliche Verträge halten zum Beispiel fest, dass die Mehrwertabgabe direkt über Massnahmen auf dem entsprechenden Areal oder im direkten Umfeld eingesetzt wird. Gegenstand dieser Verträge kann beispielsweise die Beteiligung der Grundeigentümerschaft an der Infrastruktur, an der Gestaltung des öffentlichen Raums oder an öffentlichen Einrichtungen sein. Ebenfalls zulässig ist, nur einen Teil des Mehrwerts vor Ort zu investieren und den Rest der Abgabe anderweitig zu gebrauchen.

Grundsätzlich gilt bei städtebaulichen Verträgen der gleiche Abgabesatz wie bei der ordentlichen Abgabe. Art. 19 Abs. 6 MAG hält aber fest, dass der tatsächliche Ausgleich in städtebaulichen Verträgen vom berechneten Abgabesatz abweichen kann. Kommt ein städtebaulicher Vertrag nicht zustande oder tritt eine Partei gestützt auf Art. 21 Abs. 2 MAG vom Vertrag zurück, wird das ordentliche Bemessungsverfahren durchgeführt. Daher sind die städtebaulichen Verträge ab 2021 erst nach einer BZO-Revision möglich.

Städtebauliche Verträge ermöglichen, dass die spezifischen Aspekte einer Arealentwicklung (Erstellung der Erschliessung, Landabtretungen, Dienstbarkeiten etc.) berücksichtigt werden können. Dort, wo solche Aspekte geregelt werden müssen, strebt die Stadt Adliswil grundsätzlich an, dass weiterhin städtebauliche Verträge ausgehandelt werden. Das kann vor allem bei grösseren und komplexeren Arealentwicklungen, wo Gestaltungspläne ausgearbeitet werden, sinnvoll sein.

5 Auswirkungen der Teilrevision

5.1 Höhe der Mehrwertabgabe

Die Höhe des Mehrwertes und damit die Höhe der Mehrwertabgabe ist abhängig von einer Vielzahl an Faktoren. Einen entscheidenden Einfluss darauf besteht darin, wie stark mit der Auf-/Umzonung oder Sondernutzungsplanung die Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks vergrössert werden.

Die nachfolgenden Berechnungen zeigen am Beispiel von zwei fiktiven Aufzonungen auf, wie sich die Nutzungsmöglichkeit eines durchschnittlichen Grundstücks an durchschnittlicher Lage erhöht, welche potenziellen Auswirkungen das auf den Landwert hat und wie sich daraus die Mehrwertabgabe errechnet.

	vor Aufzonung	nach Aufzoung
Zone gemäss BZO Adliswil	W2	W3
Annahme Grundstücksfläche	1'200 m ²	1'200 m ²
Theoretische Erhöhung der vermietbaren Nutzfläche ¹		+ 18%
Schätzung Grundstückswert pro Quadratmeter ²	ca. 1'500 CHF	ca. 2'000 CHF
Mehrwert pro Quadratmeter		500 CHF
Mehrwert total		600'000 CHF
Mehrwertabgabe bei Abgabesatz 20% (20% des um 100'000 CHF reduzierten Mehrwerts)		100'000 CHF

Tabelle 1: Vereinfachtes Berechnungsbeispiel einer Aufzonung von einer Wohnzone W2 zu einer Wohnzone W3 mit einem Abgabesatz von 20% des um 100'000 CHF reduzierten Mehrwerts.

	vor Aufzonung	nach Aufzoung
Zone gemäss BZO Adliswil	W3	W4
Annahme Grundstücksfläche	1'200 m ²	1'200 m ²
Theoretische Erhöhung der vermietbaren Nutzfläche		+ 18%
Schätzung Grundstückswert pro Quadratmeter	ca. 2'000 CHF	ca. 2'400 CHF
Mehrwert pro Quadratmeter		400 CHF
Mehrwert total		480'000 CHF
Mehrwertabgabe bei Abgabesatz 20% (20% des um 100'000 CHF reduzierten Mehrwerts)		76'000 CHF

Tabelle 2: Vereinfachtes Berechnungsbeispiel einer Aufzonung von einer Wohnzone W3 zu einer Wohnzone W4 mit einem Abgabesatz von 20% des um 100'000 CHF reduzierten Mehrwerts.

¹ Die Erhöhung der Nutzungsmöglichkeit eines Grundstücks wurde basierend auf vereinfachten Annahmen geschätzt. Einschränkende planerische Rahmenbedingungen wie z.B. Strassenabstände u.Ä. sind darin nicht berücksichtigt. Die Erhöhung bezieht sich nicht auf die Erhöhung gegenüber der heute tatsächlichen Grundstücksnutzung, sondern gegenüber der bereits heute theoretisch zulässigen Grundstücksnutzung.

² In der Schätzung nicht enthalten sind grundstücksspezifische Eigenschaften, die sich auf die Erträge (z.B. Mikrolage) oder Kosten (z.B. Baugrundbeschaffenheit) auswirken können. Die relativ hohen Grundstückswerte gemäss Schätzung können v.a. auf die aktuell tiefen Zinsen zurückgeführt werden.

5.2 Auswirkungen für die Grundeigentümer/-innen

Die vorliegende Teilrevision hat keine direkten Auswirkungen für Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, da keine Auf- oder Umzonungen vorgenommen werden. Mit der Teilrevision kann jedoch für alle künftigen Auf- und Umzonungen grundsätzlich eine Mehrwertabgabe erhoben werden (bei Auf-/Umzonungen im Rahmen einer Nutzungsplanungsrevision und Gestaltungsplanung).

Sind im Rahmen eines Planungsverfahrens für die Grundeigentümerinnen oder Grundeigentümer Kosten entstanden, welche massgeblich zur Verbesserung der Siedlungsqualität beitragen, können diese gemäss Art. 19 Abs. 5 MAG vom ausgleichspflichtigen Mehrwert abgezogen werden (z.B. Kosten für Studienaufträge, Wettbewerbs- oder Beteiligungsverfahren).

5.3 Auswirkungen für die Stadt Adliswil

Die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer beteiligen sich mit der Mehrwertabgabe an der Finanzierung von Investitionen, die für eine attraktive Stadtentwicklung nötig sind. Sie tragen somit zu einer qualitätsvollen Innenentwicklung bei.

Mit der Einführung einer kommunalen Mehrwertabgabe entstehen für die Stadt administrative Kosten (z.B. für die Bemessung der Mehrwerte, die Verfügung der Mehrwertabgabe etc.). Allerdings werden die Kosten im Vergleich zu den Erträgen wohl gering ausfallen. Die anfallenden Kosten können zudem laut Art. 10 Abs. 5 VE-MAV teilweise über den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds gedeckt werden.

5.4 Auswirkungen auf den Immobilienmarkt

Die Einführung der Mehrwertabgabe wird aus immobilienökonomischer Sicht keine Erhöhung der Bodenpreise zur Folge haben. Zum einen ergeben sich die Bodenpreise aus dem Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage. Solange sich diese nicht wesentlich ändern, bleiben die Bodenpreise relativ stabil. Zum anderen hat diejenige Eigentümerin / derjenige Eigentümer die Mehrwertabgabe zu entrichten, der zum Zeitpunkt der Ein-/Aufzonung oder Sondernutzungsplanung im Besitz des Grundstückes ist und nicht künftige Eigentümerinnen oder Eigentümer.

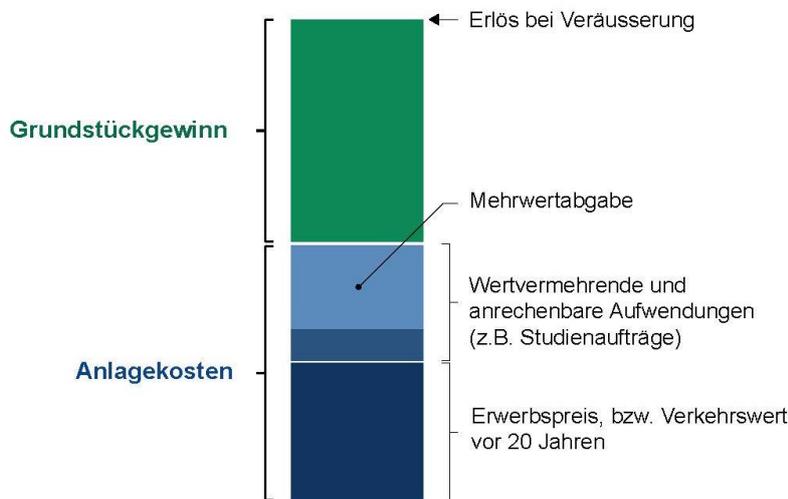
5.5 Grundstücksgewinnsteuer und Mehrwertabgabe

Der Grundstücksgewinn ist die Differenz zwischen Erlös bei Veräusserung eines Grundstücks und den Anlagekosten (Erwerbspreis, wertvermehrende und anrechenbare Aufwendungen). Er entspricht damit nicht dem Mehrwert infolge einer Planungsmassnahme.

Der Steuertatbestand bei der Grundstücksgewinnsteuer liegt in Handänderungen von Grundstücken oder Anteilen an Grundstücken. Der Abgabetatbestand bei der Mehrwertabgabe liegt in der Handänderung oder 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.

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-/Umzonungen oder Sondernutzungsplanungen nach langer Besitzdauer durch die Grundstücksgewinnsteuer nur ungenügend oder überhaupt nicht mehr ausgeglichen. Der entsprechende Abzug ermuntert zudem zur Baulandhortung und läuft damit der im öffentlichen Interesse liegenden Planungsabsicht entgegen.

Bei der Bemessung der Grundstückgewinnsteuer 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 Grundstückgewinnsteuer wird dadurch gemildert (s. Figur 4).



Figur 4: Bemessung des Grundstückgewinns (Quelle: Mehrwertausgleich: Umsetzung im Kanton Zürich, Amt für Raumentwicklung Kanton Zürich, 2016)

Die Mehrwertabgabe kommt in der Stadt Adliswil vor allem bei grösseren Überbauungen zum Tragen. Diese Liegenschaften sind für die Unternehmen Anlage-/Investitionsobjekte. Deshalb wird es in den nächsten Jahren mit grosser Wahrscheinlichkeit zu keinen Handänderungen dieser Grundstücke kommen. Somit werden keine Grundstücksgewinnsteuern fällig. Mit einer in der BZO verankerten Mehrwertabgabe hat die Stadt Adliswil aber die Möglichkeit, den Mehrwert abzuschöpfen und diesen zu investieren.

6 Verfahren

6.1 Kantonale Vorprüfung

Kantonale Vorprüfung

Der Entwurf der BZO-Teilrevision wurde dem Kanton Zürich zur Vorprüfung eingereicht. Der Vorprüfungsbericht des Amtes für Raumentwicklung (ARE) vom 8. Juni 2021 hält fest, dass die Teilrevision der Nutzungsplanung «Mehwertausgleich» die übergeordneten Vorgaben auf kommunaler Stufe sachgerecht umsetzt und als genehmigungsfähig eingestuft wird.

Das ARE empfiehlt, in Art. 3a Abs. 1 BZO auf die explizite Erwähnung von Sondernutzungsplanungen zu verzichten, da diese bereits in den Begriffen «Auf- oder Umzonungen» mitenthalten sind (s. § 1 MAG und S. 13 der Weisung zum MAG).

Überarbeitung

Aufgrund der Rückmeldungen aus der kantonalen Vorprüfung wurden die Dokumente gemäss der Empfehlung überarbeitet.

6.2 Öffentliche Auflage und Anhörung

Öffentliche Auflage

Die BZO-Teilrevision „Kommunale Mehrwertabgabe“ wurde vom 16. April 2021 bis 15. Juni 2021 gemäss § 7 PBG während 60 Tagen öffentlich aufgelegt und den nebengeordneten Planungsträgern zur Stellungnahme

unterbreitet. Während der öffentlichen Auflage konnte sich jede und jeder zum Entwurf der Teilrevision äussern und Anträge zur Anpassung stellen. Die Anträge wurden gesammelt und einzeln geprüft.

Es gingen 11 Rückmeldungen ein, wovon zwei Stellungnahmen den vorgeschlagenen Mehrwertausgleich gut heissen. Fünf Rückmeldungen enthalten Einwendungen. Alle Anträge verlangen die Erhöhung des Mehrwertausgleichs von 20% auf 40%. Vier der Anträge fordern zudem die Reduktion der Freifläche auf 1'200 m². Begründet werden die Anträge damit, dass durch das Bevölkerungswachstum der Stadt Adliswil in den letzten Jahren hohe Beträge an Infrastrukturkosten durch die Allgemeinheit geleistet werden mussten, die Gewinne jedoch Privaten zugekommen sind. Durch den Mehrwertausgleich ergebe sich nun die Möglichkeit, dass Investoren ihren Anteil an den erhöhten Infrastrukturkosten leisten. Des Weiteren könne es sich die Stadt Adliswil aufgrund der Herausforderungen durch den Klimawandel nicht erlauben, auf einen substantiellen Beitrag der Liegenschaftsbesitzenden zu verzichten. Ein Mehrwert aufgrund von Zonenplanänderungen soll zugunsten des Gemeinwesens wirken.

Nicht berücksichtigte Einwendungen

An der Freifläche von 2'000 m² wird festgehalten. Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer von kleineren Grundstücken sollen nicht unmittelbar bei einer Anpassung der Ausnützung einer Zone einen Mehrwertausgleich leisten müssen. Ferner ist diese Fläche nur bedingt relevant, da die Bodenpreise aufgrund der Nähe zur Stadt Zürich bereits relativ hoch sind und ab einem Mehrwert von CHF 250'000 der Mehrwertausgleich ohnehin gefordert wird (gem. § 19 Abs. 4 Mehrwertausgleichsgesetz). Aufgrund dessen und da der kommunale Mehrwertausgleich in erster Linie ein raumplanerisches Instrument ist, das die Siedlungsentwicklung unterstützen soll, wird auch am Abgabesatz von 20% festgehalten.

6.3 Festsetzung und Genehmigung

Festsetzung	Die BZO-Teilrevision bedarf der Festsetzung durch den Grossen Gemeinderat.
Referendum und Stimmrechtsbeschwerde	Nachdem der Grosse Gemeinderat die Teilrevision festgesetzt hat, wird die Referendumsfrist (60 Tage) und die Frist für den Rekurs in Stimmrechtssachen (5 Tage) angesetzt. Diese beginnen gleichzeitig.
Genehmigung Kanton	Sind die beiden Fristen ungenutzt verstrichen oder ein allfälliges Referendum bzw. ein allfälliges Stimmrechtsrekursverfahren abgeschlossen, verfügt die kantonale Baudirektion die Genehmigung der Teilrevision.
Rekursfrist	Mit Bekanntmachung der Genehmigung durch die kantonale Baudirektion wird die BZO-Teilrevision während 30 Tagen zum Rekurs aufgelegt.
Inkraftsetzung	Ist die Rekursfrist ungenutzt verstrichen oder sind allfällige Rechtsmittelverfahren abgeschlossen, setzt der Stadtrat die BZO-Teilrevision in Kraft. Der Stadtratsbeschluss betreffend Inkraftsetzung wird veröffentlicht.

