



Gemeindeversammlung  
29. November 2021

---

Antrag des Gemeinderats

## 2 Bau- und Zonenordnung Einführung kommunaler Mehrwertausgleich

## 2 Bau- und Zonenordnung Einführung kommunaler Mehrwertausgleich

---

### Antrag

1. Die Bauordnung vom 6. April 2009 wird wie folgt geändert:

Neu:

#### **Art. 41b, Mehrwertabgabe**

<sup>1</sup> Auf Planungsvorteilen, die durch Auf- oder Umzonungen entstehen, wird eine Mehrwertabgabe im Sinne von § 19 des Mehrwertausgleichsgesetzes (MAG) erhoben.

<sup>2</sup> Die Freifläche gemäss § 19 Abs. 2 MAG beträgt 2'000 m<sup>2</sup>.

<sup>3</sup> Die Mehrwertabgabe beträgt 25% des um Fr. 100'000 gekürzten Mehrwerts.

<sup>4</sup> Die Erträge aus den Mehrwertabgaben fliessen in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds und werden nach Massgabe des Fondsreglements verwendet.

2. Es wird die **Verordnung zum Fonds für den kommunalen Mehrwertausgleich (VFMAG)** in der Fassung gemäss Anhang erlassen.
3. Der Bericht nach Art. 47 RPV zum kommunalen Mehrwertausgleich wird festgesetzt.
4. Die Änderungen treten in Kraft, sobald sie genehmigt und rechtskräftig geworden sind.
5. Die Genehmigung der Änderungen durch das zuständige Organ des Kantons Zürich bleibt vorbehalten.

6. Der Gemeinderat ist ermächtigt, untergeordneten Änderungen als Folge von Genehmigungs- und Rechtsmittelentscheiden in eigener Kompetenz zuzustimmen.
- 

## Die Vorlage in Kürze

Planerische Massnahmen, wie Ein-, Auf- und Umzonungen sowie Sondernutzungspläne (z.B. Gestaltungspläne), können zu Vorteilen (Mehrwerten) bei den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern führen. Nach dem eidgenössischen Raumplanungsgesetz sind erhebliche Vor- und Nachteile, die durch planerische Massnahmen entstehen, angemessen auszugleichen. Der Kanton Zürich hat diese Vorgabe mit dem Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) vom 28. Oktober 2019 umgesetzt. Das Gesetz ist am 1. Januar 2021 in Kraft getreten. Das kantonale Gesetz wiederum lässt den Gemeinden Spielraum, für Auf- und Umzonungen eine Mehrwertabgabe zwischen 0% und höchstens 40% des um 100'000 Franken reduzierten Mehrwerts zu erheben. Will eine Gemeinde die Mehrwertabgabe einführen, legt sie zudem eine sogenannte Freifläche fest. Deren Grösse muss zwischen mind. 1'200 und max. 2'000 m<sup>2</sup> betragen. Grundstücke, deren Fläche kleiner ist als der bestimmte Wert, sind von der kommunalen Mehrwertabgabe befreit.

Der Gemeinderat beantragt, für Stäfa die Mehrwertabgabe einzuführen. Der Abgabesatz soll bei 25% liegen, die Freifläche beim Maximum von 2'000 m<sup>2</sup>. Mit diesen Werten wird die Bauordnung ergänzt. Zugleich muss ein Reglement für den mit diesen Mitteln gespeisten Ausgleichsfonds durch die Gemeindeversammlung erlassen werden. Für dieses hat der Gemeinderat das kantonale Musterreglement übernommen. Die zu erwartenden Erträge sind zum heutigen Zeitpunkt nicht genau abschätzbar. Sie sind abhängig von den künftigen planerischen Massnahmen.

Raumplanerisch will die Mehrwertabgabe eine konsequente, d.h. rationellere Nutzung der vorhandenen Bauzonen im Sinne einer Siedlungsentwicklung nach innen fördern. Ziel des Mehrwertausgleichsverfahrens ist es, die der Gemeinde durch die verdichtete Bauweise erwachsenden Mehrkosten abzugelten. Die neue Gesetzgebung ermöglicht es, anstelle der Abgabe im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags direkte Mehrleistungen der Bauherrschaft zu Gunsten der Öffentlichkeit zu erbringen. Diese umfassen z.B. die Aufwertung von Erholungseinrichtungen und öffentlich zugänglichen Freiräumen oder die Verbesserung des Lokalklimas durch Baumpflanzungen.

Verfahren und Berechnung sind kantonrechtlicher Natur und nach Auffassung des Gemeinderats umständlich und kompliziert geregelt. Der ausgleichspflichtige Mehrwert basiert auf der Differenz zwischen dem Verkehrswert eines Grundstücks mit und

ohne planerische Massnahme (Um- oder Aufzonung) am Stichtag des Inkrafttretens der Zonenänderung. Grundlage dafür bilden vom Kanton festgelegte Landpreismodelle, basierend auf amtlichen Schätzungen. Die Mehrwertabgabe richtet sich nach dem Zeitpunkt einer rechtsgültigen Baubewilligung, und zwar unabhängig davon, ob eine Mehrnutzung realisiert wird oder nicht. Die Veräusserung des Grundstücks löst keine Mehrwertabgabe aus.

## Beleuchtender Bericht

---

### 1. Ausgangslage

Gemäss Art. 5 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG) 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 ergänzt. Damit wurden die Kantone verpflichtet, einen Ausgleich der planungsbedingten Mehrwerte von mindestens 20% zu regeln.

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 erarbeitet. Diese wurde vom Regierungsrat mit Beschluss vom 30. September 2020 erlassen. Das Gesetz und die Verordnung sind am 1. Januar 2021 in Kraft getreten.

Das MAG und die MAV nehmen Bezug auf den Planungsmehrwert, der im Rahmen von Planungsmassnahmen entsteht. Gemeint sind Planungen, welche auf Stufe der Nutzungsplanung und somit grundeigentümergebunden die Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks festlegen.

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

- Einzonungen
- Umzonungen
- Aufzonungen

Einzonungen und Umzonungen von der Zone für öffentliche Bauten in andere Bauzonen fallen unter den kantonalen Mehrwertausgleich. Um- und Aufzonungen hingegen betreffen den kommunalen Mehrwertausgleich.

## 2. Kommunalen Mehrwertausgleich

Die Gemeinden können bei Auf- und Umzonungen eine Mehrwertabgabe zwischen 0% und höchstens 40% des um 100'000 Franken gekürzten Mehrwerts erheben.

Als Umzonung wird die Zuweisung einer Bauzone zu einer anderen Bauzonenart verstanden. So stellt beispielsweise die Zuweisung einer Gewerbezone zu einer Wohnzone eine Umzonung dar.

Als Aufzonung wird die Verbesserung der Nutzungsmöglichkeit einer Bauzone verstanden, unter Beibehaltung der bisherigen Nutzungsart. Die Verbesserung kann beispielsweise in der Erhöhung der Ausnützung und in der Erhöhung der zulässigen Geschoszahl bestehen. Eine Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten kann auch mit der Festsetzung von Sondernutzungsplanungen (Gestaltungsplänen) erfolgen.

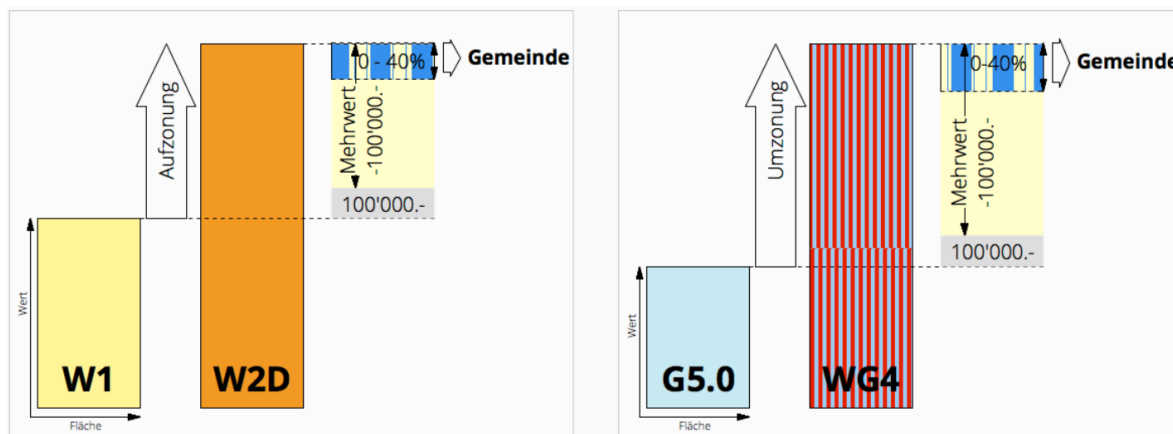


Abbildung 1: Schema für eine Auf- bzw. Umzonung (Suter von Känel Wild AG)

Für die Erhebung der Mehrwertabgabe muss zusätzlich eine Freifläche bestimmt werden. Die Freifläche kann zwischen 1'200 m<sup>2</sup> und 2'000 m<sup>2</sup> betragen. Grundstücke, die kleiner sind als diese Freifläche, sind von der Mehrwertabgabe befreit, wenn der Mehrwert auf diesen Grundstücken kleiner ist als 250'000 Franken.

Der Mehrwert ist die Differenz zwischen den Verkehrswerten eines Grundstücks mit und ohne Planungsmassnahme. Vor der Festsetzung der Planungsmassnahme ermittelt die Gemeinde den voraussichtlichen Mehrwert, gestützt auf das Landpreismodell des Kantons Zürich.

### **3. Städtebauliche Verträge**

Anstelle der Erhebung einer Abgabe können die Gemeinden mit den Grundeigentümern städtebauliche Verträge zum Ausgleich des Mehrwerts beschliessen. Städtebauliche Verträge als Alternative zur rein monetären Mehrwertabgabe erlauben es den Gemeinden, im Rahmen von städtebaulichen Projekten verschiedene sachbezogene Leistungen zu Gunsten einer hochwertigen Entwicklung auszuhandeln. Werden sich die Vertragsparteien nicht einig, ist der Ausgleich mittels monetärer Abgabe zu leisten. Als Rückfallsebene gilt dann der Abgabesatz, welcher in der Bau- und Zonenordnung festgelegt wurde.

Ohne die Regelung des Mehrwertausgleichs in der Bauordnung ist der Abschluss von städtebaulichen Verträgen seit dem 1.1.2021 nicht mehr möglich.

### **4. Verwendung der Einnahmen**

Die Einnahmen aus dem kommunalen Mehrwertausgleich sind einem Fonds zuzuweisen. Die Gelder sind für kommunale raumplanerische Massnahmen zu verwenden.

Die Höhe der zu erwartenden Erträge aus dem kommunalen Mehrwertausgleich ist schwierig abzuschätzen, da sie von sehr vielen Faktoren abhängt. Ausschlaggebend sind im Wesentlichen die konkreten Auf- oder Umzonungen, die zurzeit aber noch nicht bekannt sind.

### **5. Verfahren**

Die Verfahren für eine Auf- oder Umzonung und zur Festsetzung des Mehrwertausgleichs überlappen sich teilweise. Die Mehrwertabgabe wird festgesetzt, wenn die auslösende Planungsmassnahme in Rechtskraft erwachsen ist.

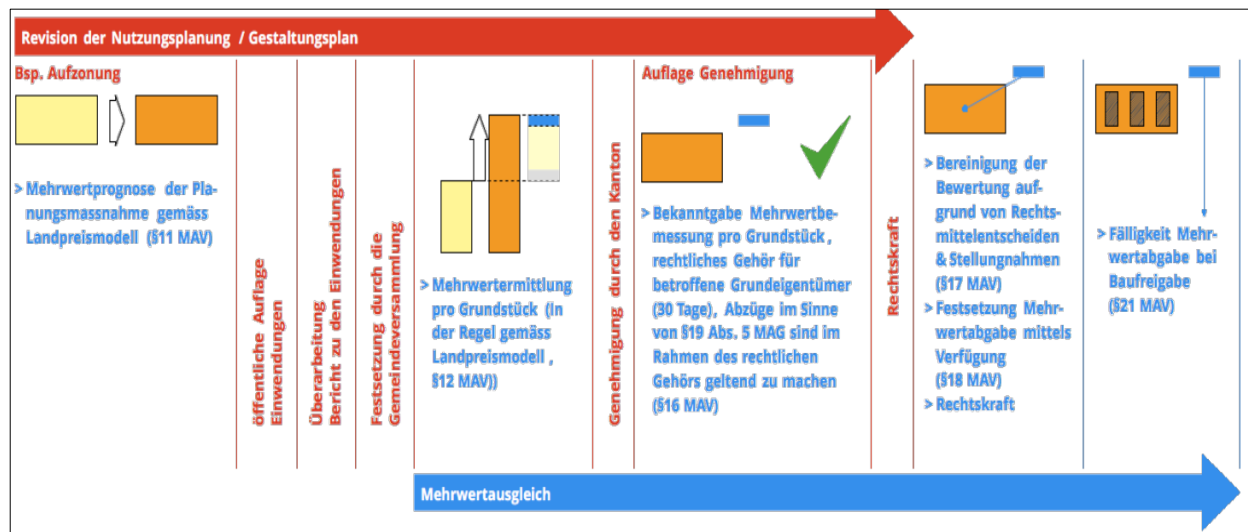


Abbildung 2: Schema Verfahren zur Festsetzung der Mehrwertabgabe im Rahmen einer Planungsmaßnahme (Suter von Känel Wild AG)

## 6. Anpassungen der Bau- und Zonenordnung

### 6.1 Freifläche

Die Freifläche, unter der kein Mehrwertausgleich anfällt, sofern der Mehrwert 250'000 Franken nicht übersteigt, kann von 1'200 m<sup>2</sup> bis 2'000 m<sup>2</sup> festgelegt werden.

Bei grossen Bauvorhaben, welche durch Planungen der Öffentlichkeit (Nutzungsplanung) ermöglicht werden, entstehen oftmals auch grössere Belastungen des Gemeindehaushalts und der Bevölkerung, während für den begünstigten Grundeigentümer grosse Mehrwerte entstehen. Die Mehrwertabgabe soll daher vor allem bei grösseren Vorhaben zum Zuge kommen. Die Freifläche wird daher auf 2'000 m<sup>2</sup> gelegt.

Zudem ist zu beachten, dass die Festlegung der Freifläche keine absolute Untergrenze bildet, da ein abgabepflichtiger Mehrwert von 250'000 Franken je nach Wertsteigerung bereits bei kleineren Grundstückgrössen erreicht wird.

### 6.2 Abgabesatz

Die Gemeinde kann einen Abgabesatz von 0% bis maximal 40% des Mehrwerts festlegen.



Die Mehrwertabgabe ermöglicht, dass nicht nur von Nutzungserhöhungen begünstigte Grundeigentümer vom Planungsmehrwert profitieren, sondern die gesamte Bevölkerung, indem die Gemeinde mit den Erträgen aus der Mehrwertabgabe gezielt bestehende öffentliche Infrastrukturen aufwerten bzw. neue schaffen kann. Mit dem Mehrwertausgleich entsteht den Eigentümern zudem kein Verlust, sondern ein Teil des Gewinns wird in öffentliche Infrastrukturen zur Steigerung der Standortattraktivität investiert, wovon Grundeigentümer und Investoren gleichermaßen wie die Bevölkerung profitieren.

Der Gemeinderat schlägt in einer Abwägung zugunsten einer hohen Standortattraktivität sowie einer massvollen Abschöpfung einen Abgabesatz von 25% vor.

## 7. Fondsreglement

Die Gemeinde hat nebst der Änderung der Bauordnung auch ein Reglement für den Mehrwertausgleichsfonds zu erlassen. Art. 87 des Gemeindegesetzes 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 zur Verfügung stehen.

Die Mittel des kommunalen Ausgleichsfonds werden für kommunale Massnahmen der Raumplanung verwendet. Beitragsberechtigt sind folgende Massnahmen:

- die Gestaltung des öffentlichen Raums, insbesondere die Erstellung, Gestaltung und Ausstattung von Parks, Plätzen, Grünanlagen oder mit Bäumen bestockten Flächen, die sich für den Aufenthalt der Bevölkerung im Freien eignen oder das Wohnumfeld verbessern,
- Erholungseinrichtungen und andere öffentlich zugängliche Freiräume wie etwa Wege, Ufer von Gewässern, Rastplätze, Spielplätze und sanitärische Anlagen oder andere Formen der infrastrukturellen Ausstattung von Erholungsgebieten,
- die Verbesserung des Lokalklimas durch Baumpflanzungen, allgemeine Grünflächen, Dach- oder Fassadenbegrünung, Massnahmen zum Speichern und Verwenden von Regenwasser,
- die Verbesserung der Zugänglichkeit von Haltestellen des öffentlichen Verkehrs und von öffentlichen Einrichtungen mit Rad- und Fusswegen,
- die Erstellung von sozialen Infrastrukturen wie soziale Treffpunkte und ausser-schulische Einrichtungen, beispielsweise Quartier-, Jugend- oder Seniorentreffpunkte und Kinderbetreuungseinrichtungen,

- die Planungskosten für die Überdeckung von Verkehrsinfrastrukturen,
- die Verbesserung der Bau- und Planungskultur wie Beteiligungsprozesse, Studienverfahren oder Wettbewerbe.

Nebst der genaueren Zweckbestimmung der kommunalen Mehrwertabgaben regelt das Fondsreglement auch das Beitragsverfahren und insbesondere die Frage, welches Gemeindeorgan für Fondsentnahmen zuständig ist.

## 8. Alternativen und ablehnende Standpunkte

Die Gemeinde kann grundsätzlich auf den kommunalen Mehrwertausgleich verzichten. In diesem Fall hätte die Gemeinde keine Möglichkeit mehr, städtebauliche Verträge abzuschliessen. Es verblieben ihr in einem solchen Fall die sonstigen Institute von Sondernutzungsplänen.

Gegen die Vorlage könnte weiter eingewendet werden, die Gemeinde müsse nicht eine neue Steuer einführen, da sie bereits über die Grundstückgewinnsteuer an der Marktentwicklung von Grundstücken partizipiert. Es wäre zulässig, einen Abgabesatz von 0% festzulegen.

## 9. Schlussbemerkungen

Der Gemeinderat erachtet die heutige Vorlage als massvoll und ausgewogen. Sie ermöglicht, dass nicht nur von Nutzungserhöhungen begünstigte Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer vom Planungsmehrwert profitieren, sondern die gesamte Bevölkerung. Es können gezielt öffentliche Infrastrukturen aufgewertet oder geschaffen werden. Die Vorlage fördert in den Augen des Gemeinderats die Standortattraktivität und die Lebensqualität der Bevölkerung.

Stäfa, 7. September 2021

IM NAMEN DES GEMEINDERATS STÄFA



Christian Haltner  
Gemeindepräsident



Daniel Scheidegger  
Gemeindeschreiber

Anhang

## **Verordnung zum Fonds für den kommunalen Mehrwertausgleich**

**(Komm. Mehrwertausgleichsverordnung, VF MAG)**

(vom ...)

*Die Gemeindeversammlung,*

gestützt auf § 23 des kantonalen Mehrwertausgleichsgesetzes (MAG) vom 28. Oktober 2019 sowie auf Art. 13 Ziff. 5 der Gemeindeordnung vom 22. September 2013,

*beschliesst:*

### **Art. 1 Geltungsbereich**

Das Fondsreglement bestimmt die Verwaltung und Verwendung der Fondsmittel sowie das Verfahren für die Ausrichtung von Beiträgen.

### **Art. 2 Zuweisung von Mitteln**

Die Erträge aus der kommunalen Mehrwertabgabe fliessen in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds.

### **Art. 3 Verwendungszweck**

<sup>1</sup> Die Mittel des Mehrwertausgleichsfonds werden für kommunale Massnahmen der Raumplanung verwendet, soweit sie im Gemeindegebiet von Stäfa liegen oder dieses betreffen. Beitragsberechtigt sind folgende Massnahmen:

- a. die Gestaltung des öffentlichen Raums, insbesondere die Erstellung, Gestaltung und Ausstattung von Parks, Plätzen, Grünanlagen oder mit Bäumen bestockten Flächen, die sich für den Aufenthalt der Bevölkerung im Freien eignen oder das Wohnumfeld verbessern,

- b. Erholungseinrichtungen und andere öffentlich zugängliche Freiräume wie etwa Wege, Ufer von Gewässern, Rastplätze, Spielplätze und sanitäre Anlagen oder andere Formen der infrastrukturellen Ausstattung von Erholungsgebieten,
  - c. die Verbesserung des Lokalklimas durch Baumpflanzungen, allgemeine Grünflächen, Dach- oder Fassadenbegrünung, Massnahmen zum Speichern und Verwenden von Regenwasser,
  - d. die Verbesserung der Zugänglichkeit von Haltestellen des öffentlichen Verkehrs und von öffentlichen Einrichtungen mit Rad- und Fusswegen,
  - e. die Erstellung von sozialen Infrastrukturen wie soziale Treffpunkte und auserschulische Einrichtungen, beispielsweise Quartier-, Jugend- oder Seniorentreffpunkte und Kinderbetreuungseinrichtungen.
  - f. die Planungskosten für die Überdeckung von Verkehrsinfrastrukturen
  - g. die Verbesserung der Bau- und Planungskultur wie Beteiligungsprozesse, Studienverfahren oder Wettbewerbe.
- 2 Beitragsberechtigt sind auch Rechtserwerbe.
- 3 Für Betrieb und Unterhalt werden keine Beiträge entrichtet.

#### **Art. 4 Beiträge**

- 1 Die Gemeinde richtet einmalige Beiträge an Erstinvestitionen und Erneuerungen von Einrichtungen und Anlagen aus.
- 2 Es kommen keine Beiträge für Massnahmen in Betracht, die bereits auf anderer Rechtsgrundlage finanziert werden.
- 3 Es besteht kein Anspruch auf Beiträge.
- 4 Die Beiträge können von Auflagen und Bedingungen abhängig gemacht werden.
- 5 Für beitragsberechtigte Massnahmen richtet die Gemeinde Beiträge bis höchstens Fr. 50'000 aus. Für beitragsberechtigte Massnahmen im besonderen öffentlichen Interesse kann die Gemeinde Beiträge bis höchstens Fr. 100'000 ausrichten.

#### **Art. 5 Ausschluss der Verschuldung sowie Unterbestand**

- 1 Der Fonds darf sich nicht verschulden. Ein Gesuch darf nur bewilligt werden, wenn die Auszahlung für die beitragsberechtigte Massnahme den Fondsbestand nicht übersteigt.

<sup>2</sup> Stehen für Massnahmen nicht ausreichend Mittel aus dem Fonds zur Verfügung, werden die Gesuche pendent gehalten, bis wieder genügend Mittel im Fonds vorhanden sind.

## **Art. 6 Beitragsberechtigte**

Beitragsberechtigt sind natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts.

## **Art. 7 Gesuch**

<sup>1</sup> Das Beitragsgesuch muss vor dem Beginn der Umsetzung des Projekts dem Gemeinderat eingereicht werden.

<sup>2</sup> Das Gesuch umfasst insbesondere folgende Angaben und Unterlagen:

- a. Nutzungskonzept
- b. Gestaltungskonzept
- c. Vorgehenskonzept
- d. Chancen- und Risiken des Projekts
- e. Pflege- und Unterhaltskonzept
- f. Littering- und Lärmkonzept
- g. Allfällige Beitragsgesuche, die an weitere Stellen eingereicht werden.

<sup>3</sup> Beitragsgesuche können einmal pro Jahr, jeweils auf den 30. Juni, eingereicht werden.

## **Art. 8 Prüfung des Gesuchs**

<sup>1</sup> Das Gesuch wird durch den Gemeinderat oder durch eine von ihm bezeichnete Stelle geprüft auf:

- a. Inhalt
  - die Bedeutung des Vorhabens oder Projekts im Entwicklungskontext der Gemeinde;
  - die Anzahl oder Vielfalt der Anspruchsgruppen, die einen Nutzen aus dem Vorhaben oder Projekt ziehen;
  - das Zusammenwirken des Vorhabens oder Projekts mit kantonalen oder kommunalen Planungsinstrumenten;
- b. Zweckmässigkeit

- c. Wirtschaftlichkeit
- d. Folgekosten

## **Art. 9      Entscheid**

- 1 Über Beiträge entscheidet der Gemeinderat oder die von ihm bezeichnete Stelle.
- 2 Zuständig für die Bewilligung von Fondsentnahmen ist das Gemeindeorgan, das gemäss der Gemeindeordnung neue Ausgaben in entsprechender Höhe zu bewilligen hat.
- 3 Das zuständige Gemeindeorgan kann den konkreten Mitteleinsatz prüfen und die Auszahlung der Beiträge von einem effektiven und effizienten Mitteleinsatz abhängig machen.

## **Art. 10     Auszahlung von Beiträgen**

Die Auszahlung von Beiträgen erfolgt nach Massgabe des Fortschritts der Umsetzung der unterstützten Massnahme.

## **Art. 11     Umsetzungspflicht**

- 1 Innert zwei Jahren seit der Bewilligung des Beitrags muss mit der Umsetzung der unterstützten Massnahmen begonnen worden sein.
- 2 Die Nichteinhaltung dieser Frist begründet in der Regel
  - a. die Verwirkung noch nicht ausbezahlter Beträge,
  - b. die Pflicht zur Rückerstattung ausbezahlter Beträge.

## **Art. 12     Rückerstattung von Beiträgen**

- 1 Beiträge, die zu Unrecht zugesichert oder ausbezahlt worden sind, werden widerrufen oder zurückgefordert.
- 2 Auf die Rückforderung wird verzichtet,
  - a. soweit die Empfängerin oder der Empfänger infolge des Beitragsentscheids Massnahmen getroffen hat, die nur mit unzumutbaren finanziellen Einbussen rückgängig gemacht werden können, und

- b. wenn die Rechtsverletzung oder die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts für die Empfängerin oder den Empfänger nicht leicht erkennbar gewesen ist.

### **Art. 13   Berichterstattung**

Der Gemeinderat veröffentlicht einmal im Jahr eine Liste mit den gesprochenen Mitteln der Massnahmen. Anzugeben sind die Höhe der einzelnen Beträge, Verwendungszwecke, Angaben zu Beitragsempfängerinnen bzw. -empfängern sowie das Datum des jeweiligen Beschlusses und die Höhe des Fondsbestands.

### **Art. 14   Zuständigkeiten**

<sup>1</sup> Soweit dieses Reglement nichts anderes bestimmt, ist der Gemeinderat für den Vollzug dieses Reglements zuständig.

<sup>2</sup> Der Gemeinderat kann seine Aufgaben und die ihm in diesem Reglement übertragenen Kompetenzen ganz oder teilweise, frei oder unter Auflagen, an andere Behörden, Ausschüsse, verwaltungsinterne Stellen oder externe Fachstellen delegieren.