

1	Kredit- und Projektgenehmigung, Sanierung und Entwicklung Friedhof Thalwil	
•	Das Wichtigste in Kürze	1
•	Bericht und Antrag der RPK	2
•	Antrag und Beleuchtender Bericht des Gemeinderats	3
2	Teilrevision der Bau- und Zonenordnung, «Einführung kommunaler Mehrwertausgleich»	
•	Das Wichtigste in Kürze	16
•	Bericht und Antrag der RPK	17
•	Antrag und Beleuchtender Bericht des Gemeinderats	19

GEMEINDERAT THALWIL

Gemeindepräsident	Gemeindeschreiber
Märk Fankhauser	Pascal Kuster

Thalwil, 16. März 2022

Aktenauflage

Die Akten zur Kredit- und Projektgenehmigung «Sanierung und Entwicklung Friedhof Thalwil» können die Stimmberechtigten ab 22. April 2022 im Gemeindehaus (Gemeinderatskanzlei, 1. Stock), Alte Landstrasse 112, einsehen.

Die Akten zur Teilrevision der Bau- und Zonenordnung «Einführung kommunaler Mehrwertausgleich» können die Stimmberechtigten ab 22. April im DLZ Bau, Energie und Umwelt, Dorfstrasse 10, einsehen.

Büroöffnungszeiten

Montag 8 bis 11.30 Uhr und 13 bis 18 Uhr

Dienstag bis Donnerstag 8 bis 11.30 Uhr und 14 bis 16.30 Uhr

Freitag 8 bis 15 Uhr

Das Wichtigste in Kürze

- Sanierung und Entwicklung Friedhof Thalwil

Der Friedhof Thalwil liegt als grüne Oase im dichtbesiedelten Gebiet an der Albisstrasse. Die Gemeinde muss die Friedhofsanlage in den nächsten Jahren sanieren. Grund dafür ist insbesondere die Bodenbeschaffenheit, welche nur ungenügende Verwesungseigenschaften aufweist. Nach Ablauf der Grabruhe von 20 Jahren werden die Gräber üblicherweise geräumt und für neue Bestattungen vorbereitet. Dies ist nicht in allen Grabfeldern des Friedhofs Thalwil möglich, weil der Boden sehr lehmig ist. Mit den Sanierungsarbeiten wird das Erdreich mit luftdurchlässigerem Material angereichert und die Wasserabsickerung sichergestellt.

Das Friedhofentwicklungskonzept sieht zudem vor, im Zuge der erforderlichen Massnahmen, neue Grabarten und Bestattungsmöglichkeiten, wie Themengräber, zu schaffen. In den letzten Jahren wurden diese stark nachgefragt und der Friedhof Thalwil bietet mit seiner parkartigen Anlage und dem alten Baumbestand gute Möglichkeiten, diese anzubieten und ein zeitgemässes Angebot zu schaffen.

Die Arbeiten auf dem Friedhof sollen in zwei Etappen erfolgen. Die erste Etappe (ab 2023) umfasst vor allem die Sanierung der verschiedenen Grabfelder. Zudem wird das Kindergrabfeld gestalterisch sanft aufgewertet und es werden Bestattungsmöglichkeiten für Föten und Totgeburten mit einem so genannten Engelsgrab geschaffen. In der zweiten Etappe (2025/26) sind die Arbeiten an den Themengrabfeldern, wie Baumbestattung, Alpinum oder Blumenwiese, vorgesehen.

Für die Sanierung sind keine Exhumationen von Grabfeldern, die sich noch im Stadium der Grabruhe (20 Jahre) befinden, vorgesehen. Im Rahmen der Sanierung von Grabfeldern, bei denen die Grabruhe abgelaufen ist, kommt es jedoch mit grosser Wahrscheinlichkeit zum Fund von teilweise nicht verwesten Körperteilen. Dies ist auf die mangelnden Verwesungseigenschaften des Bodens zurückzuführen. Menschliche Überreste aus solchen Grabfeldern werden von Spezialistinnen bzw. Spezialisten pietätvoll behandelt und auf dem Friedhof zur endgültigen Ruhe gebettet.

Der Kreditbedarf für beide Etappen beträgt insgesamt 3'341'000 Franken (inkl. MWST). Davon sind 1'684'000 Franken als gebundene, also gesetzlich vorgeschriebene Ausgaben, zu betrachten.

Das vorliegende Projekt zur Sanierung und Entwicklung des Friedhofs Thalwil ist von strategischer Bedeutung und basiert auf einer umfassenden Zustandsanalyse, die seit 2020 durchgeführt wurde. Werden die Arbeiten nicht umgesetzt, kommt es rasch zu Platzmangel für neue Bestattungen. Mit dem Schaffen neuer Grabarten (u.a. Themen- und Engelsgräber) kann die Gemeinde Thalwil zudem Wünsche und Erwartungen Verstorbener und Hinterbliebener besser berücksichtigen und eine zeitgemässe Friedhofanlage führen.

Die Rechnungsprüfungskommission (RPK) hat die Vorlage geprüft und die Notwendigkeit der Investition festgestellt. Die RPK unterstützt die Gestaltung des Friedhofs zu einer Parkanlage für neuzeitliche Bestattungsformen. Die Höhe der Kosten wird als tragbar eingeschätzt und den Stimmberechtigten wird empfohlen, den Kredit zu bewilligen.

Der Gemeinderat beantragt den Stimmberechtigten, Projekt und den Kostenvoranschlag für die Sanierung und Entwicklung des Friedhofs Thalwil sowie den erforderlichen Kredit von 3'341'000 Franken zu genehmigen.



Erfahren Sie das Wichtigste in Kürze auch im Video:

thalwil.ch/abstimmungen > Urnenabstimmung vom 15. Mai 2022

Bericht und Antrag der Rechnungsprüfungskommission RPK

Die Rechnungsprüfungskommission (RPK) hat die Vorlage der politischen Gemeinde geprüft und erstattet den Stimmberechtigten folgenden Bericht und Antrag:

Friedhofentwicklungskonzept

- **Sanierung und Entwicklung Friedhof Thalwil**
- **Kredit- und Projektgenehmigung**

Ausgangslage

Der Friedhof Thalwil mit Gräberfeldern, Kapelle und Betriebsgebäude befindet sich in dichtbesiedeltem Gebiet zwischen Albis- und Kuppelstrasse. Trotz der jeweils durchgeführten Unterhaltsarbeiten entspricht er heute nicht mehr den Anforderungen an eine zeitgemässe Friedhofanlage. Der Friedhof ist auch für die Zukunft genügend gross, sofern Sanierungs- und Entwicklungsarbeiten von strategischer Bedeutung durchgeführt werden. Der lehmhaltige Boden bildet schlechte Voraussetzungen für gesetzeskonforme Bestattungen.

Bericht

Das Friedhofentwicklungskonzept sieht vor, neue Grabarten und Bestattungsmöglichkeiten zu schaffen. In einer ersten Etappe werden die verschiedenen Grabfelder saniert. Die zweite Etappe beinhaltet Arbeiten an den neu vorgesehenen Themengräbern, die einem Bedürfnis der heutigen Gesellschaft an einen zeitgemässen Friedhof entsprechen. Der Kreditbedarf für beide Etappen wird mit 3'341'000 Franken veranschlagt, wovon 1'684'000 Franken als gebundene Ausgabe zu betrachten sind.

Aufgabe der Gemeinde ist es, eine schickliche Bestattung auf einem würdevoll gestalteten Friedhof zu ermöglichen. Damit ist die Notwendigkeit der Investitionen für die gebundene Ausgabe bereits gegeben. Die RPK unterstützt ebenfalls die Gestaltung des Friedhofs zu einer Parkanlage für neuzeitliche Bestattungsformen.

Die Investitionen von 3'341'000 Franken führen zu jährlichen Abschreibungen von rund 66'000 Franken ab 2023. Nach Fertigstellung der zweiten Etappe (2025 bzw. 2026) erhöhen sich diese auf rund 111'000 Franken, plus rund 10'000 Franken für Zinskosten. Die Tragbarkeit dieser Kosten ist gegeben.

Antrag

Die RPK beantragt den Stimmberechtigten, den Kredit von 3'341'000 Franken zur Sanierung und Entwicklung des Friedhofs Thalwil (1. und 2. Etappe) zu bewilligen.

RECHNUNGSPRÜFUNGSKOMMISSION

Guido Emmenegger

Präsident

Werner Oehry

Aktuar

Thalwil, 10. März 2022

Sanierung und Entwicklung Friedhof Thalwil

- Kredit- und Projektgenehmigung

A N T R A G

Die Stimmberechtigten beschliessen an der Urne:

1. **Das Projekt und der Kostenvoranschlag für die Sanierung und Entwicklung des Friedhofs Thalwil für die 1. und 2. Etappe werden genehmigt.**
2. **Der hierfür erforderliche Kredit von 3'341'000 Franken inkl. MWST wird zu Lasten der Investitionsrechnung bewilligt.**
3. **Die Kreditsumme erhöht oder reduziert sich entsprechend der Kostenentwicklung zwischen Kostenvoranschlag (Preisbasis Zürcher Baukostenindex 1. April 2020) und Bauausführung.**
4. **Der Gemeinderat wird ermächtigt, die finanziellen Mittel – soweit erforderlich – auf dem Darlehensweg zu beschaffen.**

B E L E U C H T E N D E R B E R I C H T

1 Ausgangslage

Auf dem Gebiet der Gemeinde Thalwil befindet sich der Friedhof an der Albisstrasse 18 (Parzellen-Nr. 9408). Das Grundstück umfasst insgesamt rund 23'300 m² und beinhaltet neben den Gräberfeldern (13'172 m²) auch eine Kapelle, das Betriebsgebäude des Friedhofs sowie ein extern vermietetes Wohngebäude.

Die Gemeinde Thalwil ist Eigentümerin und Betreiberin des Friedhofs. Damit liegen die Verwaltung und der Unterhalt in der Zuständigkeit der Gemeinde. Der Betrieb des Friedhofs ist dem Dienstleistungszentrum (DLZ) Gesellschaft zugeordnet.

Jede und jeder kann sich, unabhängig von ihrer bzw. seiner Religion, auf dem Friedhof Thalwil bestatten lassen, auch Einwohnerinnen und Einwohner ohne Religionszugehörigkeit. Ein Grabplatz muss bei der Friedhofsverwaltung der Gemeinde Thalwil beantragt werden. Eine Ausnahme bilden die Beisetzungen für Musliminnen und Muslime. Um würdige und pietätvolle Beisetzungen gemäss islamischer Begräbniskultur zu gewährleisten, hat die Gemeinde Thalwil mit der Stadt Zürich einen Anschlussvertrag für den Friedhof Witikon vereinbart. Die Grabfelder liegen innerhalb des Friedhofs Witikon und die Gestaltung ist von der Hanglage und der Ausrichtung nach Mekka beeinflusst.

Der Friedhof Thalwil liegt inmitten eines dichten Wohngebiets und entspricht in einigen Aspekten nicht mehr den heutigen Standards einer Friedhofanlage. In den letzten Jahren wurden jeweils die nötigsten Unterhaltsarbeiten ausgeführt. Nun ist eine umfassende Sanierung und Modernisierung eines Teils der Anlage (Grabfelder) aus mehreren Gründen erforderlich.

1.1 Auslöser und Rahmenbedingungen für die Sanierung

Der Friedhof Thalwil wird von der Bevölkerung geschätzt und als «grüne Oase» inmitten des bewohnten Gebiets wahrgenommen. Dieser Charakter wird mit den geplanten Sanierungen und Entwicklungen weiter gestärkt.

Mit der Friedhofsentwicklung kann die Gemeinde zudem der Veränderung der Bedürfnisse in Bezug auf die Grabarten Rechnung tragen und beispielsweise Themenfelder gestalten, wie dies in vielen anderen Gemeinden im Rahmen von Friedhofsanierungen bereits umgesetzt wurde. Anfragen aus der Bevölkerung hinsichtlich Themenfeldern wie Baum- oder Engelsgräber haben in den letzten Jahren zugenommen und gehen immer wieder ein.

Neben der Entwicklung der Todesfallzahlen sowie den erkannten Trends hinsichtlich neuer Grabarten ist die Bodenbeschaffenheit ein weiterer wichtiger Faktor, der eine Sanierung der Grabfelder erforderlich macht. Der Boden entspricht nicht überall auf der Anlage den Anforderungen für alle Grabarten und auch der alte Baumbestand beeinflusst die künftige Verteilung der Grabarten. Einerseits mangelt es dem Boden an Sauerstoff, andererseits ist die Wasserdurchlässigkeit des Bodens aufgrund des hohen Lehnteils mangelhaft. Diese zwei Faktoren führen dazu, dass die Verwesung nicht überall auf der Anlage genügend ist.

Der alte bestehende Baumbestand verfügt ausserdem über ein weit verästeltes Wurzelwerk. So können nicht überall Gräber angelegt werden, weil dadurch Wurzelstöcke beschädigt werden könnten, was im schlimmsten Fall zu einem Absterben von Bäumen führen könnte.

Mit der Sanierung von Grabfeldern können die Probleme, welche die Bodenbeschaffenheit auf dem Friedhof verursachen, behoben werden. Dies ist zwingend erforderlich, auch um die gesetzlichen Bestimmungen für die Friedhofsanlage einzuhalten. Ausserdem kann die Anlage weiterentwickelt werden, indem neue Grabarten auf dem Friedhof Thalwil Platz finden.

2.1 Grabruhe bleibt jederzeit gewahrt

Für die Sanierung sind keine Exhumationen von Grabfeldern, welche sich noch im Stadium der Grabruhe (20 Jahre) befinden, vorgesehen. Damit sind Angehörige und Hinterbliebene nicht direkt betroffen.

Im Rahmen der Sanierung von Grabfeldern, bei denen die Grabruhe abgelaufen ist, kommt es jedoch mit grosser Wahrscheinlichkeit zum Fund von teilweise nicht verwesten Körperteilen. Dies ist auf die mangelnden Verwesungseigenschaften des Bodens zurückzuführen. Menschliche Überreste aus solchen Grabfeldern werden von Spezialistinnen bzw. Spezialisten pietätvoll behandelt und auf dem Friedhof zur endgültigen Ruhe gebettet.

3.1 Grundlagen für die Friedhofsentwicklung

Bevor die Planung von Ideen und Massnahmen zur Entwicklung des Friedhofs vorangetrieben werden konnte, waren umfassende Grundlagenarbeiten nötig. Die Kosten für die Erarbeitung der Grundlagen beliefen sich auf rund 45'000 Franken. Die Gesundheits- und Freizeitkommission hat diese Arbeiten 2020 in Auftrag gegeben. Dazu wurde ein spezialisiertes Architektur- und Planungsbüro, Tony Linder + Partner AG, beigezogen. Die ausgewiesenen Spezialisten im Bereich von Friedhofplanungen und -sanierungen haben die Grundlagen für die Friedhofssanierung erarbeitet. Diese sind unter thalwil.ch/friedhofentwicklung ersichtlich oder der Aktenaufgabe zu entnehmen:

- Gräberplan mit Ablaufzeiten Grabruhen
- Bericht Grabfeldsondierungen (Verwesungseigenschaften des Bodens)
- Platzbedarfs-Analyse für die Zukunft

Die Ablaufzeiten der Grabruhen sind wesentlich, da die Grabfelder – aufgrund von mangelnden Verwesungseigenschaften – teilweise saniert werden müssen. Sie geben Auskunft darüber, wann welche Grabfelder für die Arbeiten zur Verfügung stehen. Gleichzeitig bilden sie die Basis für eine künftige digitale Bewirtschaftung in der Administration.

Die Grabfeldsondierungen waren nötig, weil die Eigenschaften des Bodens im Friedhof Thalwil hinsichtlich Verwesungseigenschaften unklar waren. Lehmhaltige Böden führen zu Wasserstauungen und Sauerstoffabschluss, was bei den Verstorbenen zu «Fettwachsbildung» führt. Diese Überreste inklusive erhaltenes Sargholzmaterial könnten somit nicht restlos verwest sein und verhindern, nach Ablauf der Grabruhe, eine Neubelegung.

Ein erster Teil der Erdbestattungsgräber wird gemäss dem vorliegenden Projekt bereits ab 2023 saniert. Wesentlich sind diese Sanierungen nicht nur aus Pietätsgründen, sondern auch für die zukünftige Anordnung der Gräber bzw. Grabarten und den Platzbedarf auf dem Friedhof. Der Boden eignet sich nicht überall auf dem Gelände für alle Grabarten.

Werden die Sanierungen nicht durchgeführt, kommt es zu einem Platzmangel, die gesetzlichen Vorgaben zu den Bestattungen werden nicht eingehalten und Neubelegungen nach den Grabruhen sind nicht mehr möglich. Eine Erweiterung des Friedhofs ist aus Platzgründen nicht möglich. Es muss mit dem vorhandenen Platz «gehaushaltet» werden.

4.1 Zukünftiger Gräber- und Flächenbedarf

Die Entwicklungsprognose der Bevölkerung geht davon aus, dass sich diese in den nächsten 20-30 Jahren nicht wesentlich erhöhen wird, da die Baulandreserven begrenzt sind. Jedoch ist die Tendenz der baulichen Verdichtung und des Bauens in die Höhe zu berücksichtigen. Die Todesfallstatistik von Thalwil liegt heute mit 0,71 % im nationalen Durchschnitt. Die Anzahl der Todesfälle in einer Gemeinde kann je nach Altersstruktur stark variieren. Mit dem Alterszentrum Serata beherbergt Thalwil ein grösseres regionales Alterszentrum. Viele der Bewohnerinnen und Bewohner werden in Thalwil beerdigt. Diese Todesfälle sind bereits in der Prognose berücksichtigt. Es wird davon ausgegangen, dass es im Durchschnitt bei mindestens rund 130 Bestattungen pro Jahr bleiben wird.

Um den Gräber- und Flächenbedarf der Zukunft eruieren zu können, wird die Anzahl der zu erwartenden Todesfälle auf die jeweiligen Grabarten (Erdbestattung/Kremation) anteilmässig verteilt. Dabei werden die erwarteten Veränderungen der gesellschaftlichen Bedürfnisse miteinbezogen. Durch jahrzehntelange Erfahrung kann festgestellt werden, dass es zu leichten Schwankungen beim Anteil der Erd- und Urnenbestattungen kommen kann. In den letzten Jahren ist der Anteil der verschiedenen Grabarten in etwa stabil geblieben. Es werden deutlich weniger Erdbestattungen als Kremationen durchgeführt.

Bestattungsarten pro Jahr (Durchschnitt 2009-2019)	
Erdbestattungen	11 %
Kremationen	89 %

Auffallend hoch ist der Anteil (ca. 20 %) an Verstorbenen, die sich nicht auf dem Friedhof Thalwil bestatten lassen (auswärts). Die Gründe dafür sind vielfältig. Unter anderem ist zu vermuten, dass auch das fehlende Angebot von zeitgerechten Grabarten einen Teil dazu beiträgt. Bei den Urnenbestattungen ist das Gemeinschaftsgrab am beliebtesten, gefolgt von den Reihengräbern.

Mit der angestrebten neuen Verteilung der Grabarten sowie den nötigen Sanierungen kann davon ausgegangen werden, dass der Friedhof Thalwil für die Zukunft gross genug ist und keine Erweiterung ins Auge gefasst werden muss.

Der errechnete Gräberbedarf, inklusive gesetzlich festgelegte Grabruhen, nach Gräberart, setzt sich wie folgt zusammen:

	Grabplätze
Erdreihengrab	208
Erdfamiliengrab	34
Kindergrab	12
Urnenreihengrab	390
Urnenfamiliengrab	20
Gemeinschaftsgrab/Themengräber	1'072

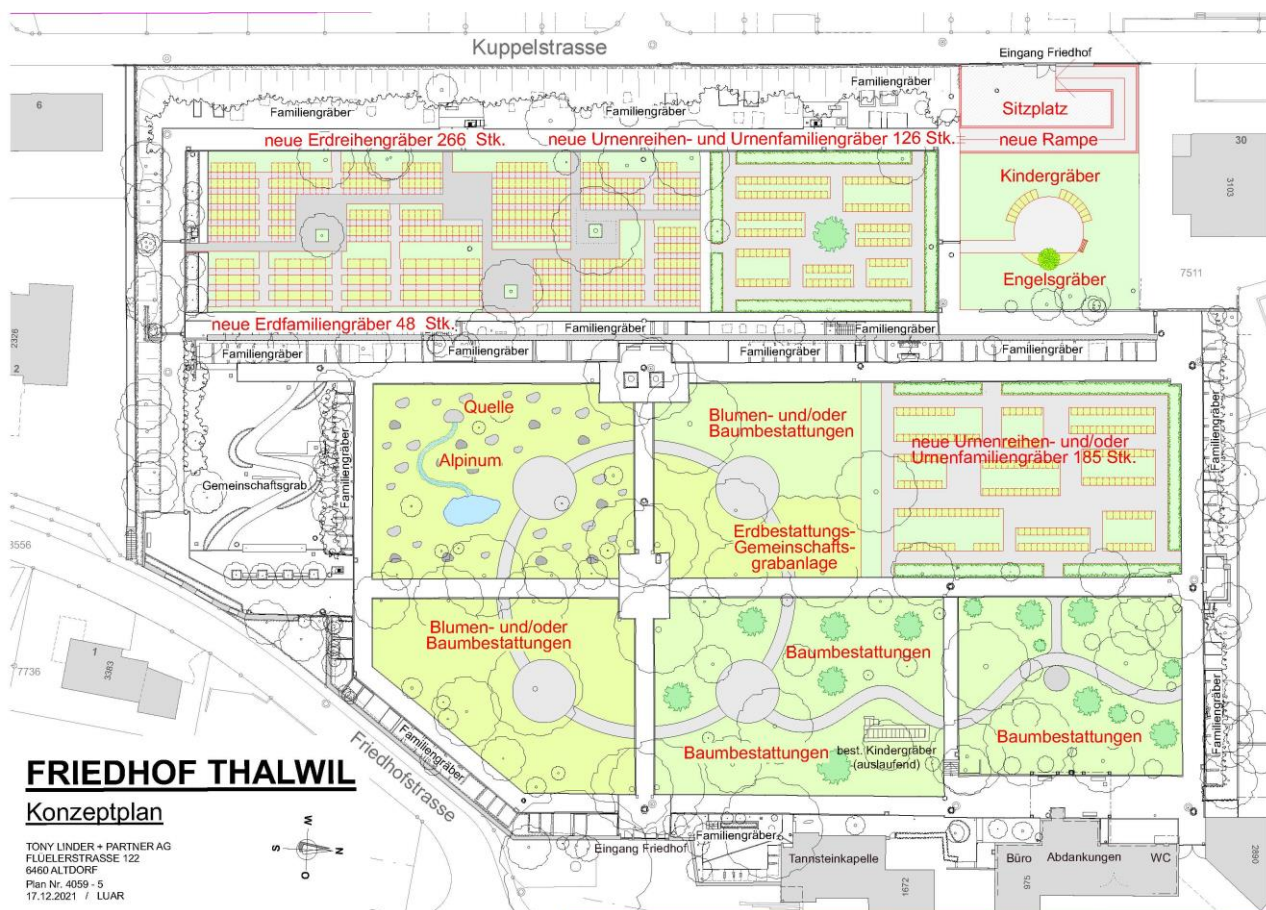
Für die Zuteilung der Grabfelder und die neuen Grabarten bilden die Erkenntnisse aus den Grundlagenarbeiten die Rahmenbedingungen. Die nötigen Grabfeldsondierungen haben ergeben, dass nach Ablauf der Grabruhen Sanierungsarbeiten zwingend vorzunehmen sind, da ansonsten keine Neubelegungen stattfinden können.

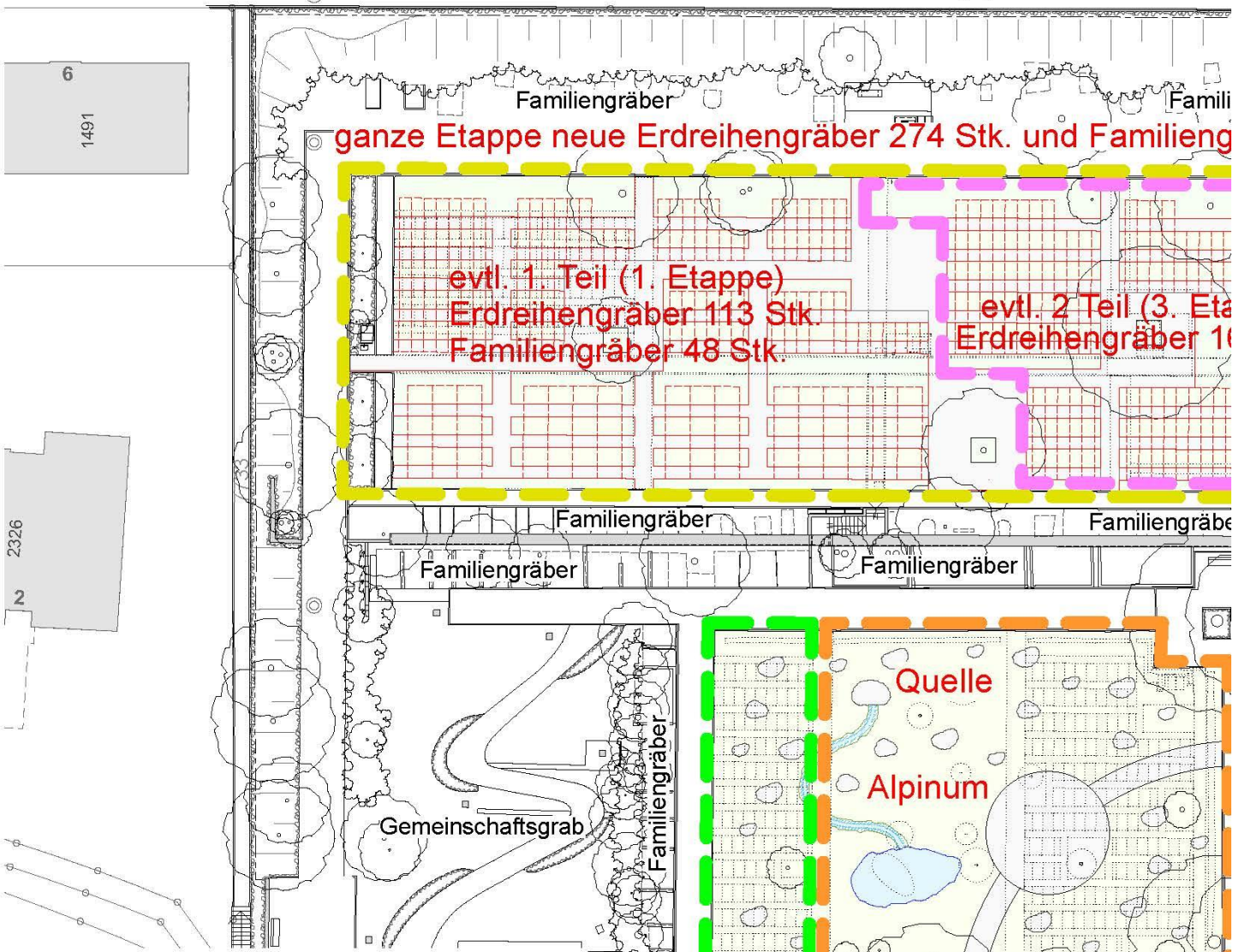
2 Projektbeschreibung

Die Gemeinde Thalwil beabsichtigt auf der Aussenanlage des Friedhofs Thalwil, notwendige zeitnahe Grabfeldsanierungsarbeiten (Erdbestattungen, Reihengräber und Familiengräber) durchzuführen sowie das Anlegen von neuen Grabarten und eine gestalterische Aufwertung des Bereichs Kindergräber inkl. Engelsgräber (Totgeburten/Föten) vorzunehmen. Des Weiteren sollen in einem ersten Schritt Themenfelder (z. B. Baumbestattungen für Urnen) angeboten werden können. Es ist geplant, diese Arbeiten in zwei Etappen in den Jahren 2023 und 2025/2026 durchzuführen.

2031/2032, 2036 und 2044/2045 müssen in diversen Etappen weitere Arbeiten (wie die Sanierung weiterer Erdbestattungsgräber, Fertigstellung der Themengräber und Urnengräber) vorgenommen werden. Diese Arbeiten sind erst dann möglich, weil in den betroffenen Grabfeldern bis dann die Grabruhe gewahrt werden muss.

Die Arbeiten auf dem Friedhof werden für Besucherinnen und Besucher gut ersichtlich sein, auch wenn sie pietätsvoll mit Sichtschutz und von professionellem, spezialisiertem Personal durchgeführt werden. Direkt Hinterbliebene sind zwar nicht betroffen (keine Beeinträchtigung der Grabruhe), es ist aber wichtig, mit einer zielgruppengerechten Kommunikation auch indirekt Betroffene wie Besucherinnen und Besucher des Friedhofs, Partnerorganisationen wie Kirchen und Pfarrer, Inhaberinnen und Inhaber von Grabverträgen sowie die gesamte Bevölkerung geeignet zu informieren. Auch auf dem Friedhof wird laufend über die jeweiligen Arbeiten informiert und auf Beeinträchtigungen hingewiesen werden. Bei Bestattungen wird während der Bauarbeiten entsprechend Rücksicht genommen, damit Trauernde nicht gestört werden.





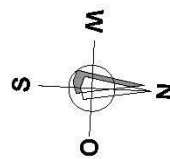
Legende:

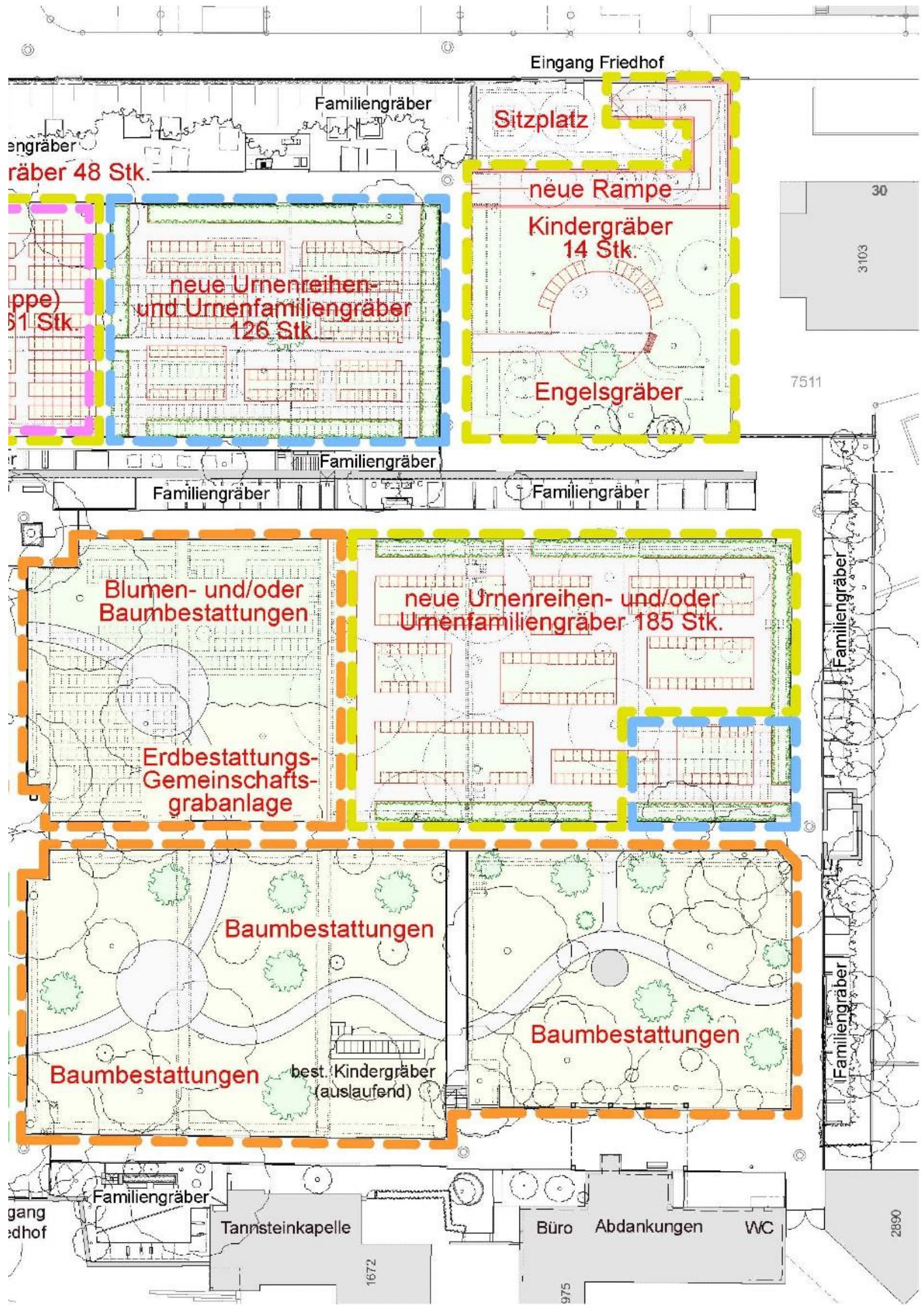
-  1. Etappe 2022/23
-  2. Etappe 2024/25
-  evtl. 3. Etappe 2. Teil 2030/31
-  4. Etappe 2036
-  5. Etappe 2044/45

FRIEDHOF THALWIL

Etappenplan

TONY LINDER + PARTNER AG
 FLÜELERSTRASSE 122
 6460 ALTDORF
 Plan Nr. 4059 - 6
 16.12.2021 / LUAR



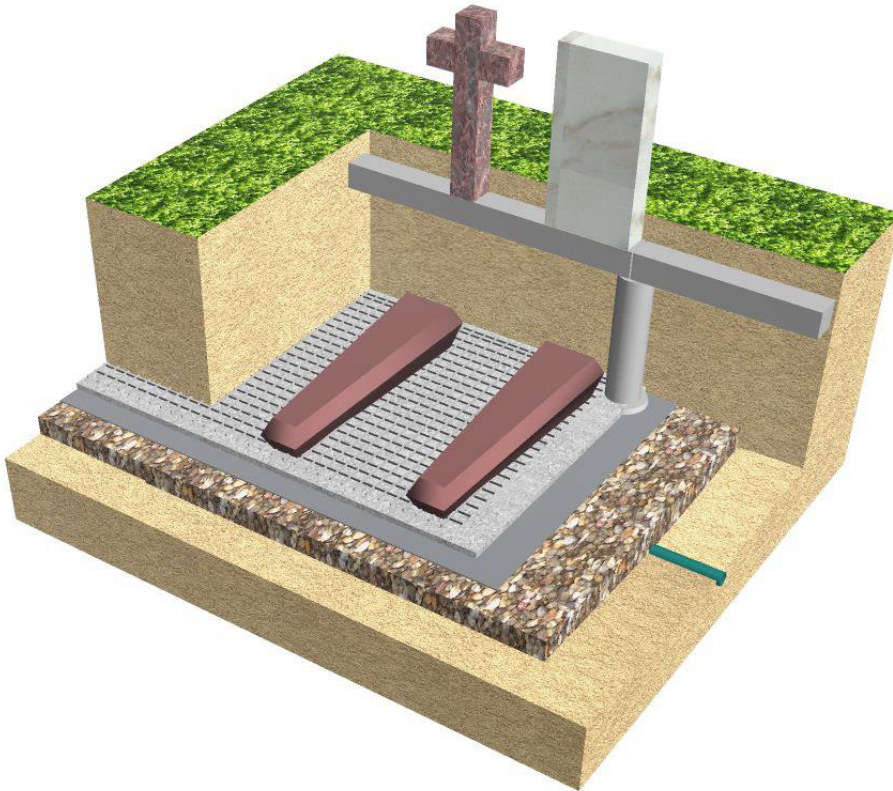


2.1 Massnahmen und Etappen

1. Etappe (2023)

Grabfeldsanierung für Erdbestattungsreihen- und Familiengräber

Für diese Gräber wird ein bewährtes Verfahren mit einem Bodenaustausch-System (bis 1.60 m Tiefe) angewendet, welches dem Boden Sauerstoff zuführt und Stauflüsse ableitet. Das ist im lehmhaltigen Boden notwendig, um künftig eine gesetzeskonforme Verwesung zu gewährleisten. 113 Reihen- und 48 Familiengräber auf einer Fläche von ca. 1'185 m² werden mit diesem Verfahren saniert.



Bodenaustausch-System (unterer Teil) mit Grabsteinfundamentsystem (Tony Linder + Partner AG, Altdorf)

Bevor mit den Bau- und Aushubarbeiten begonnen werden kann, wird das betroffene Gräberfeld mit einer Sichtschutzwand eingezäunt. Das alte Erdmaterial wird schichtweise und sorgfältig abgetragen. Alle Überreste von Verstorbenen werden dem Erdreich entnommen und in einer Gebeine-Grabstätte beim Gräberfeld der ewigen Ruhe zugeführt.

Ein Grabsteinfundament-System wird eingebaut, welches künftig Setzungen (umkippen, einsinken etc.) von Grabsteinen verhindern wird. Die Auffüllung des Grabfelds erfolgt mit einer den Verhältnissen angepassten Humus-, Kies- und Holzmischung. Die neue Erde fördert den Zersetzungsprozess der Verstorbenen und leitet anfallendes Wasser der Entwässerung zu. Zum Abschluss wird die Oberfläche begrünt und steht dann für Neuelegungen wieder zur Verfügung.

Grabfeldsanierung für Urnengräber

Bei der Grabfeldsanierung für Urnengräber handelt es sich um eine einfache, oberflächliche Sanierung (bis 70 cm Tiefe) mit Bodenaustausch. Insgesamt müssen 185 Urnengräber saniert werden.

Das alte Erdmaterial wird schichtweise und sorgfältig abgetragen und je nach Qualität in eine Deponie überführt oder zum Wiedergebrauch (Mischung) verwendet. Auch in diesen geringen Tiefen können sich menschliche Überreste oder Urnengefässe befinden. Diese werden behutsam dem Erdreich entnommen und in eine Gebeine-Grabstätte beim Gräberfeld umgebettet.

Der Aufbau des Grabfelds beginnt mit einer Sickerschicht für die Ableitung des Wassers, so dass es keine Wasserstauungen mehr geben kann. Für die Auffüllung des Grabfelds wird eine angepasste Humus-Kiesmischung verwendet, welche die Absickerung des Wassers begünstigt. Parallel dazu

werden Grabsteinfundationen eingebaut sowie Wegenanlagen ausgekoffert. Randabschlüsse mit den entsprechenden Belagsarbeiten und Bepflanzungen finalisieren die Sanierung der Urnengräber.

Kindergrabfeld, Engelsgräber

Das separat angeordnete Kindergräberfeld soll gestalterisch sanft aufgewertet werden, um dadurch auch die Intimität für Trauernde besser gewährleisten zu können. Als Ergänzung sind Gräber (Engelsgrab) für Föten sowie Totgeburten vorgesehen.

Rampe, hindernisfreier Zugang

Die bestehende Rampe im oberen, westlichen Friedhofteil ist mit über 15 % zu steil und für eine behindertengerechte Erschliessung viel zu eng. Mit der neu geplanten Rampe wird das Gefälle auf den empfohlenen Richtwert von 6 % gesetzt. Die Rampe wird dafür länger und breiter gebaut, so dass ein Kreuzen und gutes Passieren möglich wird.

2. Etappe (2025/2026)

Themengrabfelder

Mit der Zunahme von Kremationen wurden pflegefreie Grabstätten in den letzten Jahrzehnten immer stärker nachgefragt. Das heutige Angebot auf dem Friedhof stösst einerseits aus Platzgründen an seine Grenzen und andererseits bietet es keine Themenwahl. Vorgesehen sind einfache und sich gut in die bestehende, parkähnliche Anlage integrierende Grabfelder zu Themen wie Baumbestattung oder Alpinum/Blumenwiese.

Der alte Baumbestand auf dem Friedhof wird mit neuen Bäumen ergänzt und bietet die Möglichkeit, die Asche oder Urnengefässe im Wurzelbereich eines neuen Baumes zu bestatten. Der Wurzel- und Bestattungsschutz wird mit jeweiligen Metallringen beim Pflanzen des Baums gewährleistet. Je nach Grösse und Platz können so mehrere Verstorbene unter einem der Bäume bestattet werden. Ausserdem werden auch zusätzliche Familienbestattungen möglich. Eine Wegführung mit naturnaher und behindertengerechter Oberfläche soll zu den Besammlungs- und Ruhestätten führen.



Beispielansicht für Baumbestattungen (Tony Linder + Partner AG, Altdorf)

Mit der Erstellung eines sogenannten Alpinums ist eine pflegefreie Ruhestätte in Form eines Steingartens mit einheimischer Flora vorgesehen. Der Unterhalt durch Hinterbliebene entfällt damit. Die allgemeinen Gärtnerarbeiten werden durch die Gemeinde Thalwil vorgenommen. Beisetzungen können an bestimmten, frei wählbaren Plätzen vollzogen werden. Einheimische Pflanzen, Gehölze, Kies, Sand und diverse Steingrössen bilden visuell eine Einheit wie in einem alpinen Garten.



Beispiel für ein Alpinum/Blumenwiese (Tony Linder + Partner AG, Altdorf)

3 Zeitplan

Bei den Sanierungen und Entwicklungen von Friedhöfen steht das pietätvolle Vorgehen sowie die Sicherheit an erster Stelle.

Während der Arbeiten werden die Baustellen mit Sichtschutz versehen und eingezäunt. Der Besuch an Gräbern für Hinterbliebene sowie die Bestattungen sind nicht beeinträchtigt. Eine Information vor Ort klärt die Besucherinnen und Besucher über die Arbeiten auf. Bei lärmintensiven Arbeiten wird auf Bestattungen Rücksicht genommen.

Termine	
Urnenabstimmung	15. Mai 2022
Planung und Projektierung inkl. Submission	Ab Juni 2022
Baubewilligung rechtskräftig	Februar 2023
Start 1. Etappe	Ab März 2023
Start 2. Etappe	Ab März 2025
Abschluss der Arbeiten	Dezember 2026

4 Submissionsgesetzgebung

Bei der Beschaffung von Dienstleistungen durch die öffentliche Hand sind einerseits die Vorgaben der Submissionsgesetzgebung, andererseits aber auch die Gemeindeordnung zu beachten. Beide beeinflussen die Vorlaufzeit eines solchen Projekts massgeblich. Gemäss geltender Submissionsverordnung muss die Exekutive Aufträge je nach Umfang entweder im Einladungsverfahren oder in einem öffentlichen Verfahren ausschreiben.

Das spezialisierte Unternehmen Tony Linder + Partner AG, Altdorf, befasst sich seit rund 70 Jahren mit der Planung und Sanierungen von Friedhofanlagen in der gesamten Schweiz. Die Grundlagenarbeiten wurden bereits durch dieses versierte und erfahrene Unternehmen erarbeitet. Das Unternehmen eignet sich aufgrund seiner Referenzen und Erfahrungen bestens als Zusammenarbeitspartner für die weiteren Massnahmen und Arbeiten inkl. Ausschreibungen.

5 Investitions- und Folgekosten

5.1 Kreditbedarf

Der Kostenvoranschlag (inkl. MWST) präsentiert sich wie folgt:

1. Etappe (2023)		
113 Erdbestattungs-Reihengräber und 48 Erdbestattungs-Familiengräber (1'185 m ²)	Fr.	1'304'000
185 Urnengräber (1'266 m ²)	Fr.	380'000
Kindergrabfeld/Engelsgräber (500 m ²)	Fr.	125'000
Rampe (behindertengerecht)	Fr.	176'000
Total 1. Etappe	Fr.	1'985'000

2. Etappe 2025/2026		
Urnengräber: Themengräber Alpinum, Blumenwiese, Baumbestattungen (4'430 m ²)	Fr.	1'108'000
Total 2. Etappe	Fr.	1'108'000

Total Kredit (inkl. MWST)		
1. und 2. Etappe	Fr.	3'093'000
Unvorhergesehenes (ca. 8 % der 1. und 2. Etappe) inkl. Rundung	Fr.	248'000
Total Kredit (inkl. MWST)	Fr.	3'341'000

Im Budget für das Jahr 2022 wurden zusätzliche 50'000 Franken für die weitere Planung und Projektierung, inkl. Submission der 1. und 2. Etappe eingestellt. Damit kann sichergestellt werden, dass die geplanten Arbeiten zügig angegangen werden können.

Bei den Grabfeldsanierungsarbeiten der 1. Etappe (Erdbestattungs-Reihen- und Familiengräber sowie Urnengräber) handelt es sich um gebundene Ausgaben (rund 1'684'000 Franken exkl. Unvorhergesehenes). Gemäss kantonaler Bestattungsverordnung (BesV, 818.61) vom 20. Mai 2015 sind die politischen Gemeinden für das Bestattungswesen zuständig. Unter anderem haben sie für schickliche Bestattungen sowie für die Gestaltung und Benützung der Friedhöfe besorgt zu sein.

Die Zuständigkeit für die gebundenen Ausgaben liegt beim Gemeinderat. Im Sinne der «Einheit der Materie» und aus Transparenzgründen werden die gebundenen Ausgaben vorliegend in den Kreditbedarf integriert.

5.2 Kapitalfolgekosten

Gemäss Mindeststandard wird bei dieser grundlegenden Erneuerung der Friedhofsanlage mit einer Nutzungsdauer von 30 Jahren gerechnet. Die Investitionen der ersten Etappe können nach Abschluss der Arbeiten bereits genutzt werden. Anschliessend starten die planmässigen Abschreibungen der Investitionen ab 2023 mit jährlich rund 66'000 Franken. Nach Fertigstellung der zweiten Etappe (2025 bzw. 2026) erhöhen sich die planmässigen Abschreibungen auf jährlich knapp 111'000 Franken.

Die Zinsen für mittel- bis langfristige Darlehen liegen aktuell bei 0,1 bis 0,3 Prozent. Da deren Entwicklung offen ist, wird mit einem Zinssatz von 0,3 Prozent gerechnet. Die Zinskosten betragen jährlich rund 10'000 Franken.

5.3 Betriebliche Folgekosten

Nach den Sanierungs- und Entwicklungsarbeiten obliegen die generellen Wartungsarbeiten der Gemeinde Thalwil. Die jährlich wiederkehrenden Kosten werden in die Erfolgsrechnung aufgenommen. Es wird nicht davon ausgegangen, dass die wiederkehrenden Kosten steigen. Die geplanten Themengräber erfordern keine intensive Pflege und können in den Umfang der Unterhaltsarbeiten integriert werden.

5.4 Ausblick

Aus der Platzbedarfsanalyse geht hervor, dass der Friedhof Thalwil auch für die nächsten Jahrzehnte gross genug ist und nicht erweitert werden muss. Voraussetzung ist, dass regelmässig Grabfeldsanierungen, nach Ablauf der jeweiligen Grabruhe, vorgenommen werden.

Ab 2031 bis 2045 sind deshalb in weiteren Etappen, die bis dahin durch die Grabruhe noch belegte Fläche für 161 Erdbestattungs-Reihengräber, 140 Urnengräber und ca. 1'284 m² Urnengemeinschaftsgräber zu sanieren. Zudem ist die Neugestaltung der weiteren Gemeinschafts- und Themengräber anzugehen. Dies, um den Bedürfnissen entsprechen zu können und Neubelegungen sicherzustellen. Die geschätzten Kosten für diese weiteren Etappen belaufen sich aus heutiger Sicht auf rund 1'500'000 Franken. Diese sind nicht Bestandteil des vorliegenden Kreditantrags. Der Ausblick dient der Transparenz.

6 Der nachhaltige Ansatz

Nach den Vorgaben des Gemeinderats haben Investitionen, Anschaffungen und Einrichtungen der Öffentlichkeit grundsätzlich die Anforderungen der Nachhaltigkeit zu erfüllen. Das heisst, beim vorgeschlagenen Projekt muss – neben der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben hinsichtlich verwesungskonformer Bestattungen – auch eine möglichst hohe ökonomische, ökologische und soziale Verträglichkeit erreicht werden.

6.1 Ökonomische Aspekte

Die Gewährleistung einer pietätvollen und sorgfältigen Umsetzung der Arbeiten durch die Bauunternehmungen haben auf dem Friedhof höchste Priorität. Sämtliche Erneuerungs- und Sanierungsarbeiten sollen gemäss den nachhaltigen Beschaffungsrichtlinien der Gemeinde Thalwil durchgeführt werden. Dies beinhaltet auch die Beschaffung der Materialien wie Kiese, Steine, Humus, Holz etc. Es wird grosses Augenmerk auf kurze Transportwege gelegt und die Ressourcen sollen möglichst aus der Region stammen. So wird ökonomischen wie auch ökologischen Aspekten Rechnung getragen.

Das angewendete Sanierungssystem (Verfahren Linder®) begünstigt die Verwesungseigenschaften des Bodens. Durch die Sauerstoffzufuhr und Ableitung des Wassers (kein Stauwasser) kann künftig vermieden werden, dass Verstorbene nicht komplett verwesen und Fettwachsleichen die Folge sind. In den bearbeiteten Grabfeldern werden dadurch kostenintensive Sanierungen in den nächsten Jahrzehnten vermieden. Das spezialisierte Unternehmen für Friedhofssanierungen geht davon aus, dass die Grabfelder nach der Sanierung und Ablauf der Grabruhe (20 Jahre) bis zu dreimal neu belegt werden können.

6.2 Ökologische Aspekte

Bei der Gestaltung der Anlage mit den neuen Themengrabfeldern wird stark auf einheimische und pflegeleichte Bepflanzungen geachtet. Die Grabbeschriftungen für die Gemeinschaftsgräber werden möglichst von lokalen Herstellern bezogen. Im Bereich der Reihen- und Familiengräber und Grabsteinen erfolgt die Beratung der Gemeinde hinsichtlich regionaler Beschaffung und Bezug von einheimischen Materialien, sofern vorhanden.

Ökologisch bauen und sanieren bedeutet, möglichst umweltverträglich zu arbeiten und so schonend wie möglich in den Kreislauf der Natur einzugreifen. Dazu gehören ein minimaler Material- und Ressourcenverbrauch, aber auch die Berücksichtigung/Integration von vorhandenen Elementen, wie der alte Baumbestand auf dem Friedhof. Die Planung der Erneuerungen basieren auf diesen Elementen.

Die geplanten Erneuerungen führen zu zusätzlichen Baumstrukturen (Baumbestattungen), Unterschlüpfen (Alpinum mit Steinen) und Nahrung (Blumenwiese) für Kleintiere wie Vögel und Insekten. Das Projekt trägt damit auch zur Förderung und Erhaltung der einheimischen Biodiversität im ansonsten dicht besiedelten Gebiet bei. Die heutige parkähnliche Anlage soll weiter gestärkt und entwickelt werden. Der bestehende Grünraum inmitten der städtischen Verdichtung soll aufgewertet und weiter gefördert werden. Das geplante Vorgehen entspricht auch den Zielen des Landschaftsentwicklungskonzepts (LEK) der Gemeinde Thalwil. Dabei ist es das Ziel, die Lebensqualität für Menschen, Tiere und Pflanzen zu erhöhen.

6.3 Soziale Aspekte

Der behindertengerechte Ausbau sowie die Abdeckung der Bedürfnisse für weniger mobile Personen wird durch hindernisfreies Sanieren/Bauen mit Naturrohstoffen (wie beispielsweise Kiese und Schottertränke) angestrebt. Schwellenlose Zugänge zu den Gräbern stehen dabei im Vordergrund. Zusätzliche Begegnungs- und Ruhezone (Sitzbänke etc.) sollen dafür sorgen, dass sich Trauernde in passender Umgebung die Zeit nehmen können, um zu gedenken.

Mit den zusätzlichen Bestattungsmöglichkeiten wird den veränderten Bedürfnissen Rechnung getragen. Es ist davon auszugehen, dass ein Teil der heutigen auswärtigen Bestattungen (ca. 20 %) aufgrund des bedürfnisgerechten Angebots wieder auf dem Friedhof Thalwil stattfinden werden.

7 Schlussbemerkungen

Die Sanierungs- und Entwicklungsarbeiten auf dem Friedhof Thalwil sind von strategischer Bedeutung und basieren auf einer umfassenden Zustandsanalyse, die seit 2020 durchgeführt wurde. Werden die Arbeiten nicht umgesetzt, kommt es rasch zu Platzmangel für neue Bestattungen. Eine Erweiterung des Friedhofs kommt aus Platzgründen nicht in Frage. Die anstehenden Sanierungsarbeiten müssen durchgeführt werden, um nach Ablauf der jeweiligen Grabruhen Neubelegungen zu ermöglichen. Das geplante Bodenaustausch-System gewährleistet über Jahrzehnte hinweg, dass keine neuen Sanierungsarbeiten auf den bearbeiteten Grabfeldern vorgenommen werden müssen.

Mit dem neuen Angebot von Grabarten (u.a. Themen- und Engelsgräber) kann die Gemeinde Thalwil Wünsche und Erwartungen der Hinterbliebenen besser berücksichtigen und eine zeitgemässe Friedhofanlage bieten. Zudem wird es ohne die geplanten Grabfeldsanierungen zu einem Platzmangel bei den herkömmlichen Grabarten kommen.

Weil in den letzten Jahren nur noch die dringendsten Unterhaltsarbeiten durchgeführt wurden, sollen die Sanierungsarbeiten zeitnah ab 2023 erfolgen. Um gesetzeskonforme Bestattungen sicherstellen zu können, sind die Sanierungen der Grabfelder mit abgelaufener Grabruhe zwingend nötig. Dies insbesondere deshalb, weil die vorliegenden Analysen ergaben, dass die Verwesungseigenschaften des Bodens auf dem Friedhof Thalwil mangelhaft sind.

Das Areal des Friedhofs wird als genügend gross erachtet, um dem künftigen Platzbedarf zu entsprechen. Dies, sofern die nötigen Sanierungen vorgenommen werden und die Verteilung der künftigen Grabfelder und Grabarten den Erkenntnissen Rechnung tragen. Es sind keine Exhumierungen notwendig und damit keine Hinterbliebenen direkt betroffen. Die Arbeiten werden erst nach Ablauf der Grabruhen vorgenommen. Ein Verzicht auf die Sanierungen und die Entwicklungen würde bedeuten, dass nicht den gesetzlichen Vorgaben hinsichtlich Bestattungen entsprochen wird, es zeitnah zu Platzmangel für künftige gesetzeskonforme Bestattungen kommen wird und den gesellschaftlichen Veränderungen hinsichtlich erwünschten Grabarten nicht nachgekommen wird.

Die parkähnliche Friedhofsanlage wird durch die geplanten Erneuerungen und Sanierungen weiter gestärkt. Dem Gedanken der Nachhaltigkeit wird massgeblich entsprochen und ein wesentlicher Beitrag zum Erhalt und der Förderung der Biodiversität beigetragen. Das angestrebte Erscheinungsbild fördert die Kernaufgabe des Friedhofs: Intimität und pietätsvolle Umgebung sollen den passenden Rahmen für die Trauer und das Gedenken von Hinterbliebenen bieten.

Der Gemeinderat beantragt den Stimmberechtigten, Projekt und den Kostenvoranschlag für die Sanierung und Entwicklung des Friedhofs Thalwil sowie den erforderlichen Kredit von 3'341'000 Franken zu genehmigen.

Das Wichtigste in Kürze

- Teilrevision der Bau- und Zonenordnung, «Einführung kommunaler Mehrwertausgleich»

Thalwil befindet sich in einer Region mit steigender Bevölkerungszahl. Die Ansprüche an den öffentlichen Raum sind auch in Anbetracht des Klimawandels gestiegen und die künftige Siedlungsentwicklung muss innerhalb der Grenzen des bestehenden Baugebiets stattfinden. Die Gemeinde unterstützt eine qualitätsvolle und umweltverträgliche Siedlungsentwicklung nach innen. Dies bringt jedoch erwartungsgemäss hohe Begleitkosten für die Aufwertung des öffentlichen und halböffentlichen Raums mit sich.

Im Rahmen der Siedlungsentwicklung kommt es regelmässig zu Auf- und Umzonungen von Gebäuden oder Teilgebieten. Eine Erhöhung der Kapazität (Aufzoning) oder eine veränderte Nutzung (Umzonung) entsprechen dem übergeordneten Ziel, mit der Ressource Boden sparsam umzugehen. Durch raumplanerische Massnahmen können für die betroffene Grundeigentümerschaft Mehrwerte entstehen. Der Mehrwert bildet sich aus der Differenz zwischen den Verkehrswerten eines Grundstücks ohne und mit Planungsmassnahme. Die entsprechenden Planungsmassnahmen ziehen in der Regel aber auch Kosten für Erschliessung und andere öffentliche Infrastruktur nach sich, die bisher ausschliesslich vom Gemeinwesen getragen werden.

Gemeinden haben neu die Möglichkeit, eine kommunale Mehrwertabgabe von bis zu 40 % für Auf- und Umzonungen zu erheben. Mit dem kommunalen Mehrwertausgleich wird beabsichtigt, einen Teil des entstandenen Mehrwerts dafür zu nutzen, die Kosten des Gemeinwesens auszugleichen.

Mit der vorliegenden Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO) wird die Grundlage für die kommunale Mehrwertabgabe geschaffen. Die Gemeinde möchte diese Abgabe möglichst rasch einführen. Sie wird deshalb nicht in die vorgesehene BZO Gesamtrevision 2021 integriert, sondern in einer vorgezogenen Teilrevision behandelt. Der Gemeinderat beantragt, den kommunalen Mehrwertabgabesatz bei 40 % festzulegen.

Der Mehrwertausgleich soll einen namhaften Beitrag leisten, die Innenentwicklung zu einer attraktiven Gestaltung des Lebensraums zu nutzen. Neben der Bevölkerung profitieren auch die betroffene Grundeigentümerschaft von einer attraktiven Gestaltung des Wohn- und Arbeitsumfelds. Mit der Zunahme von Auf- und Umzonungen gewinnt die qualitätsvolle Innenentwicklung zunehmend an Bedeutung. Um diese zu ermöglichen und umzusetzen, sind griffige Instrumente notwendig.

Die Rechnungsprüfungskommission (RPK) hat den Antrag des Gemeinderates auf die finanzrechtliche Zulässigkeit, rechnerische Richtigkeit und finanzielle Angemessenheit geprüft und sowohl die Zulässigkeit wie auch Richtigkeit festgestellt. Mit dem vorgeschlagenen Abgabesatz von 40 % sowie der Freifläche von 1'200 m² würde Thalwil die maximal zulässigen Ansätze wählen und somit das Niveau der beiden Städte Zürich und Winterthur sowie weiteren Gemeinden erreichen. Die RPK sieht das Kriterium der finanziellen Angemessenheit als nicht erfüllt und empfiehlt den Stimmberechtigten, den Antrag des Gemeinderates abzulehnen.

Der Gemeinderat beantragt den Stimmberechtigten, der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung, «Einführung kommunaler Mehrwertausgleich», zuzustimmen.

Bericht und Antrag der Rechnungsprüfungskommission RPK

Die Rechnungsprüfungskommission (RPK) hat die Vorlage der politischen Gemeinde geprüft und erstattet den Stimmberechtigten folgenden Bericht und Antrag:

Teilrevision der Bau- und Zonenordnung, «Einführung kommunaler Mehrwertausgleich»

Ausgangslage

Das kantonale Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) räumt den Gemeinden die Möglichkeit zur Erhebung einer kommunalen Mehrwertabgabe ein. Erhoben werden kann diese zum Ausgleich von Planungsvorteilen, die durch Auf- oder Umzonungen entstehen. Der Abgabesatz darf auf höchstens 40 % des um 100'000 Franken gekürzten Mehrwerts festgesetzt werden.

Zudem kann die Gemeinde eine Freifläche von 1200 m² bis 2000 m² festlegen. Grundstücke, die kleiner sind als die festgelegte Freifläche, sind von der Mehrwertabgabe ausgenommen. Allerdings: Beträgt der Mehrwert von Grundstücken, welche die Freifläche unterschreiten und somit grundsätzlich von der Abgabe befreit wären, tatsächlich mehr als 250'000 Franken, wird trotzdem eine Abgabe zum festgelegten Abgabesatz erhoben.

Der Gemeinderat beantragt, den kommunalen Mehrwertabgabesatz auf 40 % (Maximalsatz) und die Freifläche bei der kleinstmöglich zulässigen Fläche von 1'200 m² festzulegen. Er bezweckt damit, die Mehrwertabgaben auf Basis der höchstmöglichen Bemessungskriterien zu erheben.

Bericht

Verwendung der Mehrwertabgaben: Erhobene Mehrwertabgaben fliessen nicht in den Steuerhaushalt, sondern zweckgebunden in einen Mehrwertausgleichsfonds. Die Fondsmittel sollen in erster Linie für eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen und demzufolge für Massnahmen der Raumplanung und nicht etwa zur Aufwertung der Landschaft verwendet werden.

Beitragsberechtigte Gesuche können beispielsweise eingereicht werden für:

- 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 ausserschulische 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.

Vergleich zu anderen Gemeinden im Bezirk: Abgabesatz und Freifläche sollen sich gemäss Antrag des Gemeinderats auf die Maximalvarianten belaufen und damit möglichst hohe Mehrwertabgaben generieren. Thalwil wird somit das Niveau der beiden Grossstädte Zürich und Winterthur sowie weiteren Gemeinden erreichen.

Gemeinde	Abgabesatz	Freifläche		Gemeinde	Abgabesatz	Freifläche
Kilchberg	30 %	2'000 m ²		Thalwil	40 %	1'200 m ²
Oberrieden	30 %	2'000 m ²		Stadt Zürich	40 %	1'200 m ²
Horgen	30 %	1'200 m ²		Winterthur	40 %	1'200 m ²
Wädenswil	30 %	2'000 m ²		14 weitere	40%	1'200 m ²
Adliswil	20 %	2'000 m ²		2 weitere	40 %	1'500 m
Langnau a. A.	20 %	2'000 m ²		6 weitere	40%	2000 m ²
Richterswil	20 %	1'500 m ²				
Rüschlikon	noch nicht definiert					

Quelle: Amt für Raumentwicklung Kanton Zürich, Stand 14. März 2022

Einfluss auf die Grundstückgewinnsteuer: Bisher wird der über die Zeit entstandene Mehrwert eines Grundstücks bei einer Handänderung durch die Grundstückgewinnsteuer abgeschöpft und direkt dem Steuerhaushalt der Gemeinde zugeführt. Dabei kommt in Abhängigkeit von der Besitzesdauer ein Steuersatz zwischen 40% und 20% (nach 20 Jahren und mehr) zur Anwendung. Da zukünftig die entrichtete Mehrwertabgabe bei der Ermittlung des steuerbaren Grundstückgewinns als anrechenbare Aufwendung in Abzug gebracht werden kann, werden dadurch über kurz oder lang die absoluten Steuerbeträge aus der Grundstückgewinnsteuer im Steuerhaushalt geschmälert und können letztlich gar den Steuerfuss beeinflussen.

Mehrwertausgleichsfonds: Demgegenüber entsteht mit dem Mehrwertausgleichsfonds neu ein zweckgebundenes Gefäss zur Finanzierung von kommunalen Massnahmen der Raumplanung ausserhalb des Steuerhaushalts. Über die Mittelverwendung des Fonds entscheiden Gemeindeorgane aufgrund eines Reglements, welches vom Gemeinderat selbst erlassen wird. Je nach Umfang der zur Verfügung stehenden Mittel werden die Gemeindeorgane dadurch ermächtigt, ohne Mitentscheidungsbefugnisse der Stimmberechtigten über beträchtliche Mitteleinsätze und einschneidende Massnahmen zu bestimmen.

Mietpreissteigerungen möglich: Es ist nicht ausgeschlossen, dass die neu anfallende Mehrwertabgabe das Preisgefüge für Mieten beeinflusst, da Zusatzkosten in aller Regel weiterverrechnet, d.h. auf Mieterinnen und Mieter abgewälzt werden. Dieser Einfluss widerspricht der generellen Politik des Gemeinderats, mehr kostengünstigen Wohnraum in Thalwil zur Verfügung zu stellen.

Antrag

Die RPK beantragt den Stimmberechtigten, die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung, «Einführung kommunaler Mehrwertausgleich», abzulehnen.

RECHNUNGSPRÜFUNGSKOMMISSION

Guido Emmenegger

Präsident

Martin Rohr

Vize-Präsident, Aktuar-Stv.

Thalwil, 14. März 2022

Teilrevision der Bau- und Zonenordnung, «Einführung kommunaler Mehrwertausgleich»

- Festsetzung

A N T R A G

Die Stimmberechtigten beschliessen an der Urne:

1. Die teilrevidierte Bau- und Zonenordnung, «Einführung kommunaler Mehrwertausgleich», wird festgesetzt.
2. Der Baudirektion des Kantons Zürich wird gestützt auf § 89 Planungs- und Baugesetz (PBG) beantragt, die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung, «Einführung kommunaler Mehrwertausgleich», zu genehmigen.
3. Der Gemeinderat wird ermächtigt, das Fondsreglement für die Verwendung der Mittel aus dem Mehrwertausgleichsfonds zu erlassen.
4. Der Gemeinderat wird ermächtigt, allfällige aus dem Genehmigungs- oder Rekursverfahren zwingend notwendigen Änderungen in eigener Kompetenz vorzunehmen. Solche Beschlüsse sind öffentlich bekannt zu machen.

B E L E U C H T E N D E R B E R I C H T

Abkürzungsverzeichnis

ARE	.....	Amt für Raumentwicklung
BZO	.....	Bau- und Zonenordnung
MAG	.....	kantonales Mehrwertausgleichsgesetz
MAV	.....	Mehrwertausgleichsverordnung
RPG	.....	Bundesgesetz über die Raumplanung
W2	.....	Wohnzone 2 (Gebäude mit bis zu zwei Vollgeschossen)
W3	.....	Wohnzone 3 (Gebäude mit bis zu drei Vollgeschossen)

1 Ausgangslage

Das revidierte Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) ist am 14. Mai 2014 in Kraft getreten. Es verlangt von den Kantonen, dass sie Vor- und Nachteile ausgleichen, die durch Planungen nach dem Raumplanungsgesetz entstehen. Entstehen planungsbedingte Vorteile, spricht man von Mehrwerten, welche bei Einzonungen auszugleichen sind. Mit dem kantonalen Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) und der Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) wird diese Vorgabe aus dem RPG im Kanton Zürich umgesetzt. Das Gesetz und die entsprechende Verordnung wurden am 28. Oktober 2019 vom Zürcher Kantonsrat, respektive am 30. September 2020 durch den Regierungsrat beschlossen. Beide Vorlagen traten am 1. Januar 2021 in Kraft.

Mit dem MAG werden zum einen die bundesrechtlichen Vorgaben umgesetzt, zum anderen wird den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt, eine kommunale Mehrwertabgabe von bis zu 40 % auf Um- und Aufzonungen zu erheben. Damit dies möglich ist, müssen die Gemeinden bis 2025 ihre Bau- und

Zonenordnung (BZO) anpassen. Neben der Erhebung einer Mehrwertabgabe mit dem ordentlichen Abgabesatz besteht gemäss MAG weiterhin die Möglichkeit, dass die Gemeinden die Mehrwertabgabe im Rahmen von städtebaulichen Verträgen regeln, etwa bei der Ausarbeitung von Gestaltungsplänen. Die Abgabe bei städtebaulichen Verträgen kann von der ordentlichen Abgabe abweichen. Seit dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des MAG am 1. Januar 2021 ist dies jedoch nur noch möglich, wenn eine Grundlage dafür in der kommunalen BZO besteht.

Mit der vorliegenden Teilrevision der BZO wird diese Grundlage geschaffen. Damit die kommunale Mehrwertabgabe möglichst rasch eingeführt werden kann, wird diese nicht in die vorgesehene Gesamtrevision der BZO integriert, sondern in einer vorgezogenen Teilrevision behandelt.

2 Gesetzliche Grundlagen

Das 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 sowie zum kommunalen Mehrwertausgleich.

2.1 Kantonaler Mehrwertausgleich

Bei der Einzonung von Landwirtschaftsland oder bei Umzonung einer Zone für öffentliche Bauten erhebt der Kanton eine Mehrwertabgabe von 20 % des Mehrwertes (Art. 2 Abs. 1 MAG). Dieses Geld fließt vollumfänglich dem Kanton zu (kantonaler Mehrwertausgleichsfonds). Beträgt der Mehrwert weniger als 30'000 Franken, wird keine Mehrwertabgabe erhoben. Die kantonale Abgabe auf Einzonungen gilt unabhängig davon, ob eine Gemeinde eine kommunale Abgabe einführt.

2.2 Kommunaler Mehrwertausgleich

Der kommunale Mehrwertausgleich kann bei Planungsvorteilen aus Auf- und Umzonungen sowie aus Gestaltungsplänen 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 Mehrwertes ist der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme (Art. 3 Abs. 1 und 2 MAG).



Planungsmassnahmen, die zu Mehrwerten führen (kantonales Amt für Raumentwicklung, 2016)

2.3 Mehrwertausgleichsverordnung

Verschiedene Bestimmungen des MAG sehen ausführende Regelungen in einer Verordnung vor. Die entsprechende MAV wurde durch den Regierungsrat mit Beschluss vom 30. September 2020 erlassen. Diese ist am 1. Januar 2021 zusammen mit dem MAG in Kraft getreten.

Der Entscheid zur Einführung eines kommunalen Mehrwertausgleichs liegt in der Verantwortung der Gemeinde. Die Gemeinde entscheidet auch über die Höhe des Abgabesatzes (bis max. 40 %) und ist für den Vollzug verantwortlich.

3 Kommunalen Mehrwertausgleich

Aufgrund der übergeordneten Vorgabe, mit der Ressource Boden haushälterisch umzugehen, müssen zusätzliche Nutzungsbedürfnisse künftig vorrangig in den bestehenden Bauzonen realisiert werden. Dazu sind Änderungen der kommunalen BZO notwendig, die eine Erhöhung der Kapazität (Aufzonung) oder eine veränderte Nutzung (Umzonung) von Grundstücken und Arealen ermöglichen.

Mit der Zunahme von Auf- und Umzonungen gewinnt die qualitätsvolle Innenentwicklung zunehmend an Bedeutung. Um diese zu ermöglichen und umzusetzen, sind griffige Instrumente notwendig. Der kommunale Mehrwertausgleich soll einen Beitrag leisten, die Innenentwicklung zu einer attraktiven Gestaltung des Lebensraums zu nutzen.

Durch Auf- und Umzonungen entstehen für betroffene Grundeigentümerschaften aufgrund von staatlichem Handeln Planungsvorteile. Diese Vorteile werden als Mehrwerte bezeichnet. Die entsprechenden Planungsmassnahmen ziehen in der Regel aber auch Kosten für Erschliessung und andere öffentliche Infrastruktur nach sich, die normalerweise von der öffentlichen Hand getragen werden. Mit dem kommunalen Mehrwertausgleich wird beabsichtigt, einen Teil des Mehrwerts, welcher für die Eigentümerschaft entstanden ist, für öffentliche Ausgaben zu verwenden. Davon profitieren neben der Allgemeinheit auch die Grundeigentümerschaften, wenn das Wohn- und Arbeitsumfeld attraktiv gestaltet wird.

3.1 Bemessung des Mehrwerts

Damit ein Mehrwert mittels einer Abgabe ausgeglichen werden kann, ist dieser vorgängig zu bemessen. Der Mehrwert ergibt sich aus der Differenz der Verkehrswerte eines Grundstücks (ohne allfällige Gebäude) mit und ohne Planungsmassnahme. Diese Werte entsprechen dem vermeintlichen Verkaufspreis, der am Markt erzielt werden könnte. Da in den meisten Fällen die Grundstücke nicht gehandelt worden sind, liegen keine effektiven Preise vor. Die Verkehrswerte müssen daher geschätzt werden.

Der Kanton Zürich stützt sich bei der Bestimmung der Verkehrswerte auf eine schematische Formel. Hierfür werden anhand von gesammelten Grundstückstransaktionen der letzten Jahre und mit Hilfe zahlreicher Lagefaktoren Landpreismodelle entwickelt, die es ermöglichen, für jedes Grundstück Verkehrswerte und somit den Mehrwert zu berechnen. Diese Methode eignet sich vor allem für die Bemessung der Mehrwertabgabe in einfachen Fällen sowie für die Prüfung, ob die Bagatellschwellen (Freigrenzen) überschritten werden.

Für die einheitliche Umsetzung stellt die Baudirektion den kommunalen Stellen eine Berechnungs-Plattform (eMWA – elektronischer Mehrwertausgleich) zur Verfügung. Dennoch werden in Einzel- bzw. Spezialfällen konventionelle Schätzungen erforderlich sein, um alle Faktoren berücksichtigen zu können. Um die Siedlungsqualität zu fördern, können Kosten für qualitätssteigernde Verfahren von einem allfälligen Mehrwertausgleich abgezogen werden.

3.2 Festsetzung der Mehrwertabgabe

Vor Festsetzung der Planungsmassnahme ist seitens Gemeinde jeweils eine Mehrwertprognose abzugeben und öffentlich aufzulegen. Die Festsetzung des kommunalen Mehrwertausgleichs erfolgt nach Eintritt der Rechtskraft der Planungsmassnahme. Parallel zur Rekursauflage der Planungsmassnahme ist die Mehrwertbemessung den betroffenen Grundeigentümerschaften bekannt zu geben. Ihnen ist während 30 Tagen das rechtliche Gehör zu gewähren. Die Mehrwertabgabeforderung wird mit einer Festsetzungsverfügung rechtlich gesichert.

3.3 Fälligkeit der Mehrwertabgabe

Die Fälligkeit der Mehrwertabgabe bei Auf- oder Umzonungen tritt ein, wenn das Grundstück nach der Planungsmassnahme überbaut wird. Geringfügige bauliche Massnahmen lösen dabei noch keine Ausgleichspflicht aus. Als geringfügige bauliche Massnahmen gelten Sanierungen sowie Erweiterungen von Bauten um weniger als 100 m² anrechenbarer Geschossfläche.

3.4 Städtebauliche Verträge

Entscheidet sich die Gemeinde für den Mehrwertausgleich, so ist anstelle der Mehrwertabgabe auch immer ein Ausgleich mit städtebaulichen Verträgen möglich. Das MAG regelt mögliche Inhalte sowie das Verfahren. Eine Bestimmung in der BZO ist dafür nicht notwendig. Wenn ein städtebaulicher Vertrag nicht zustande kommt, oder wenn eine Partei vom Vertrag zurücktritt, ist als Rückfallebene das ordentliche Bemessungsverfahren durchzuführen. Die Gemeinden können den Ausgleich mittels städtebaulichen Verträgen als Alternative aber nur vorsehen, wenn eine Mehrwertabgabe in der BZO rechtskräftig verankert ist. Städtebauliche Verträge werden im Grundbuch eingetragen.

3.5 Kommunales Fondsreglement

Der neue Art. 2b BZO schafft die gesetzliche Grundlage zur Einrichtung des Mehrwertausgleichsfonds. Die Verwendung der Mittel richtet sich nach Art. 3 Abs. 3 RPG bzw. nach § 23 Abs. 1 MAG. Die Verwendung der Mittel kann im Fondsreglement präzisiert werden, sie muss aber innerhalb des gesetzlich vorgegebenen Rahmens liegen. Die Baudirektion hat ein Musterreglement erarbeitet und stellt dieses den Gemeinden zur Verfügung.

4 Teilrevision der Bau- und Zonenordnung

Mit der Einführung der kommunalen Mehrwertabgabe nach § 19 MAG muss die Gemeinde in der BZO die Höhe des Abgabesatzes und die Freifläche für den Ausgleich von Planungsvorteilen, die durch Auf- oder Umzonungen entstehen, festlegen.

Die Bestimmungen zum Mehrwertausgleich werden als ergänzende Bauvorschriften mit Art. 2a und Art. 2b in die BZO integriert. Die Musterbestimmungen des Kantons zur Regelung des Mehrwertausgleichs werden übernommen. Die Festlegungen zur Mehrwertabgabe gelten für das gesamte Gemeindegebiet und können nicht verändert bzw. gebietsweise differenziert werden.

Die BZO Thalwil wird im Anschluss an Art. 2 mit zwei neuen Artikeln 2a und 2b wie folgt ergänzt:

Art. 2a Erhebung einer Mehrwertabgabe

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 MAG beträgt 1'200 m².

³ Die Mehrwertabgabe beträgt 40 % des um 100'000 Franken gekürzten Mehrwerts.

Art. 2b Erträge

Die Erträge aus den Mehrwertabgaben fliessen in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds und werden nach Massgabe des Fondsreglements verwendet.

4.1 Höhe der Mehrwertabgabe

Die Gemeinde kann gemäss § 19 Abs. 3 MAG einen Abgabesatz bis zu 40 % festlegen. Angewendet wird dieser auf den um 100'000 Franken reduzierten Mehrwert (gesetzlich vorgeschriebener Freibetrag).

Thalwil ist Teil einer Wachstumsregion, wobei die künftige Entwicklung innerhalb der Grenzen des bestehenden Baugebiets stattfinden muss. Die Gemeinde möchte eine qualitätsvolle und umweltverträgliche Siedlungsentwicklung nach innen unterstützen, was erwartungsgemäss hohe Begleitkosten für die Aufwertung des öffentlichen und halböffentlichen Raums mit sich bringt. Die Höhe der Mehrwertabgabe bei Auf- und Umzonungen wird daher auf 40 % des um 100'000 Franken gekürzten Mehrwertes festgelegt.

4.2 Freifläche

Die Gemeinde kann gemäss § 19 Abs. 2 MAG eine Freifläche zwischen 1'200 m² bis 2'000 m² festlegen. Für Grundstücke, die kleiner als diese Freifläche sind, muss die Eigentümerschaft also keinen Mehrwertausgleich leisten, solange der tatsächliche Mehrwert gemäss § 19 Abs. 4 MAG

weniger als 250'000 Franken beträgt. Beträgt der Mehrwert mehr als 250'000 Franken, ist eine Abgabe zu entrichten.

Aufgrund der hohen Grundstückspreise in Thalwil muss damit gerechnet werden, dass bei der Aufzoning von wesentlich kleineren Grundstücken als 1'200 m² der Mehrwert von 250'000 Franken überschritten wird. Je kleiner die Freifläche gewählt wird, desto eher kommt man an die Grundstückgrösse heran, ab welcher effektiv eine Mehrwertabgabe erhoben wird. Die Grösse der sogenannten Freifläche bzw. minimalen Grundstücksgrösse wird deshalb bei der kleinstmöglich erlaubten Fläche von 1'200 m² festgelegt.

4.3 Erträge

Die Gemeinden müssen für die kommunale Mehrwertabgabe einen Fonds einrichten und dazu ein Fondsreglement erlassen. Das Fondsreglement regelt die Verwaltung und Verwendung der Fondsmittel sowie das Verfahren für die Ausrichtung von Beiträgen. Das kommunale Fondsreglement bedarf keiner Genehmigung durch den Kanton und wird nach der Inkraftsetzung der vorliegenden Teilrevision der BZO durch den Gemeinderat erlassen.

5 Auswirkungen der Teilrevision

5.1 Festlegung der Mehrwertabgabe

Die Höhe des Mehrwerts und damit die Höhe der Mehrwertabgabe ist abhängig von einer Vielzahl an Faktoren. Einen entscheidenden Einfluss auf die Höhe der Abgabe hat die Zunahme der Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks durch Auf-/Umzoning bzw. durch neue Gestaltungspläne.

Die nachfolgende Berechnung zeigt am Beispiel einer fiktiven Aufzoning ohne Nutzungsänderung, wie sich die Nutzungsmöglichkeit eines durchschnittlichen Grundstücks erhöht, welche potenziellen Auswirkungen das auf den Landwert hat und wie sich daraus die Mehrwertabgabe errechnet.

Bei Umzonungen mit Nutzungsänderungen ist die Berechnung des Landwerts bzw. der Mehrwerte stark abhängig von den konkreten Nutzungen, die vor bzw. nach der Umzoning zulässig sind. Grosse Mehrwerte resultieren z. B. bei einer Umzoning von einer reinen Gewerbezone in eine reine Wohnzone.

	Vor Aufzoning	Nach Aufzoning
Zone gemäss BZO Thalwil	W2	W3
Annahme Grundstückfläche	1'200 m ²	1'200 m ²
Theoretische Erhöhung der vermietbaren Nutzfläche		+ 18 %
Schätzung Grundstückswert pro m ²	Fr. 2'100	Fr. 2'400
Mehrwert pro m ²		Fr. 300
Mehrwert total		Fr. 360'000
Mehrwertabgabe bei Abgabesatz 40 % (40 % des um 100'000 Fr. reduzierten Mehrwerts)		Fr. 104'000

5.2 Auswirkungen für Grundeigentümerschaften

Mit der vorliegenden Teilrevision werden keine Auf- oder Umzonungen vorgenommen. Entsprechend hat sie für die Grundeigentümerschaft keine direkten Auswirkungen. Für alle Auf- und Umzonungen oder Gestaltungspläne, die nach Festsetzung der vorliegenden Teilrevision vorgenommen werden, wird grundsätzlich eine Mehrwertabgabe erhoben.

Die Mehrwerte von zukünftigen Auf- und Umzonungen werden im Verlauf des jeweiligen Planungsverfahrens mithilfe der Landpreismodelle geschätzt (vgl. Kapitel 3.1). Die definitiven Mehrwerte für die einzelnen Grundstücke werden allerdings erst nach dem Erlass der Planungsmassnahme ermittelt. Die Mehrwertbemessung wird den betroffenen Grundeigentümerschaften während der Auflage des Genehmigungsentscheids des Kantons bekanntgegeben. Sobald die Planungsmassnahme in Kraft

tritt, wird die Mehrwertabgabe pro Grundstück verfügt. Die kommunale Mehrwertabgabe muss allerdings erst dann entrichtet werden, wenn das Grundstück überbaut wird. Geringfügige bauliche Massnahmen sowie Sanierungen lösen gemäss § 21 MAV die Fälligkeit nicht aus.

5.3 Auswirkungen für die Gemeinde

Die vorliegende Teilrevision schafft die rechtliche Grundlage für die Gemeinde, um in Zukunft bei Um- oder Aufzonungen eine Mehrwertabgabe zu verlangen. Ebenso ermöglicht sie, dass im Rahmen von grösseren Arealentwicklungen weiterhin städtebauliche Verträge zum Ausgleich über Sach- und Dienstleistungen mit Investoren ausgehandelt werden können. Die Teilrevision führt also dazu, dass Grundeigentümerschaften, welche von Planungsmassnahmen profitieren, sich an den Folgekosten wie Infrastruktur- und Erschliessungsmassnahmen und der Aufwertung des öffentlichen Raums beteiligen.

Wie hoch die Erträge sind, welche in den Mehrwertausgleichsfonds fliessen werden, kann zum aktuellen Zeitpunkt nicht abgeschätzt werden. Dies ist erst möglich, wenn mehrwertabgabepflichtige Planungsmassnahmen vorgenommen werden. Dabei gilt zu beachten, dass die Erträge aus der kommunalen Mehrwertabgabe nicht sofort, sondern erst bei Überbauung eines von einer Planungsmassnahme betroffenen Grundstücks anfallen. Gerade bei Aufzonungen von Gebieten mit heterogener Eigentümerstruktur kann es sehr lange dauern, bis die entsprechenden Grundstücke überbaut werden.

Mit der Einführung einer kommunalen Mehrwertabgabe entstehen für die Gemeinde administrative Kosten, z. B. für die Schätzung und Bemessung der Mehrwerte, die Aushandlung von städtebaulichen Verträgen, die Verfügung der Mehrwertabgabe oder die Verwaltung des Mehrwertausgleichsfonds. Es ist zu erwarten, dass diese im Vergleich zu den Erträgen gering sind. Die Kosten können teilweise über den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds gedeckt werden (vgl. § 15 Abs. 4 MAV).

5.4 Auswirkungen auf den Immobilienmarkt

Die Einführung der Mehrwertabgabe führt nicht zu einer Erhöhung der Bodenpreise. Der Bodenpreis ergibt sich im Wesentlichen aus dem Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage. Auf der Nachfrageseite führt die Mehrwertabgabe nicht zu Veränderungen, denn die Zahlungsbereitschaft ist abhängig vom Gewinn, den eine Bauherrschaft mit einem Grundstück erzielen kann. Der Gewinn ergibt sich aus der Differenz zwischen den möglichen Erträgen (Vermietung oder Eigennutzung) und den Kosten (Entwicklungs-, Bau- und Finanzierungskosten). Die Mehrwertabgabe wirkt sich weder auf die erzielbaren Erträge noch auf die Kosten aus. Auf der Angebotsseite reduziert die Mehrwertabgabe die erzielbaren Gewinne beim Verkauf eines Grundstücks leicht. Eine daraus resultierende Reduktion der Angebotsmenge ist aber nicht zu erwarten.

5.5 Grundstücksgewinnsteuer und Mehrwertabgabe

Die politischen Gemeinden erheben im Kanton Zürich die Grundstücksgewinnsteuer. Der Grundstücksgewinn ist die Differenz zwischen Erlös bei Veräusserung eines Grundstücks und den Anlagekosten (Erwerbspreis, wertvermehrende und anrechenbare Aufwendungen). Er ist somit nicht vergleichbar mit 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 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. Bei der Handänderung von Grundstücken, bei denen eine Mehrwertabgabe verfügt wurde, reduzieren sich für die Gemeinde die potenziellen Erträge aus der Grundstücksgewinnsteuer. Schätzungen zeigen, dass die zu erwartenden Mindererträge bei der Grundstücksgewinnsteuer marginal sind und dass diese durch die kommunale Mehrwertabgabe mehr als kompensiert werden. Dies auch deshalb, weil substanzielle Erträge zu erwarten sind, welche zeitlich verzögert eintreffen.

Die Höhe der Grundstücksgewinnsteuer ist abhängig von der Besitzdauer: Je länger die Besitzdauer, desto tiefer der Steuersatz. Bei Besitzdauern von 5 bis 20 Jahren ermässigt sich die nach dem Grundtarif berechnete Steuer jedes Jahr um 3 %. Dadurch werden Vorteile aus Auf-/Umzonungen oder Sondernutzungsplanungen nach langer Besitzdauer durch die Grundstücksgewinnsteuer nur un-

genügend oder überhaupt nicht mehr ausgeglichen. Der zeitlich bedingte Abzug ermuntert zudem zur Baulandhortung.

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.

6 Mitwirkung – Öffentliche Auflage und Anhörung

Im Rahmen der öffentlichen Auflage ist bei der Gemeinde eine Einwendung eingegangen. Das Amt für Raumentwicklung (ARE) hat sich zudem mit Vorprüfbericht vom 2. November 2021 zur Vorlage geäußert.

6.1 Vorprüfbericht

Das ARE stellt im Rahmen der Vorprüfung den Antrag, dass in der BZO-Vorschrift Art. 2a auf die Nennung der «Sondernutzungsplanungen» zu verzichten sei, da diese bereits mit dem Begriff «Auf- oder Umzonungen» abgedeckt seien.

Der Antrag des ARE wurde in der Vorlage berücksichtigt.

6.2 Einwendung und Stellungnahme des Gemeinderates

Die Einwendung beantragt, dass auf die Einführung eines kommunalen Mehrwertausgleichs zu verzichten sei. Begründet wird der Antrag damit, dass:

- das Potenzial für grössere Um- oder Aufzonungen fehle,
- Thalwil keine klassische Wachstumsregion sei,
- die Aufwertung des öffentlichen Raumes durch Steuermittel und nicht durch Abgaben von Grundeigentümerschaften zu finanzieren sei,
- der Mehrwert zu einem Zeitpunkt festgelegt werde, zu welchem nicht klar ist, ob zum Zeitpunkt der Fälligkeit noch ein Mehrwert vorhanden ist,
- die Abgabe das Wohneigentum und die Mieten verteuert und
- die Abgabe dem Ziel der Verdichtung entgegenwirkt.

Die Einwendung wurde nicht berücksichtigt.

Der Gemeinderat begründet den Entscheid folgendermassen: Die Gemeinde Thalwil ist gemäss kantonalem Raumordnungskonzept im Handlungsraum «Urbane Wohnlandschaft» und somit Bestandteil des Gebiets, in welchem 80 % des kantonalen Bevölkerungswachstums aufgenommen werden soll. Im kommunalen Richtplan gibt sich die Gemeinde unter anderem die Strategie, den Boden haushälterisch zu nutzen und sich unter Berücksichtigung der Siedlungsstruktur differenziert und hochwertig gegen Innen zu entwickeln.

Neben Um- und Aufzonungen zählen auch Sondernutzungsplanungen (u.a. Gestaltungspläne) zu den Instrumenten der Innenentwicklung. In den vergangenen Jahren wurden in Thalwil zahlreiche solcher Planungen rechtskräftig und auch umgesetzt. Dabei wurden auf freiwilliger Basis städtebauliche Verträge mit den Grundeigentümerschaften abgeschlossen, in welchen Ausgleichsleistungen zugunsten der Öffentlichkeit geregelt wurden. Solche Verträge sind künftig nur möglich, wenn eine kommunale Mehrwertabgabe in der BZO festgelegt wird.

Ökonomisch gesehen handelt es sich beim Planungsmehrwert um eine «Rente», also ein unverdientes Einkommen. Der Mehrwert entsteht nicht durch eine wertschöpfende Handlung der Grundeigentümerschaft, sondern durch einen Beschluss der politischen Gemeinde, die betroffene Parzelle um- oder aufzuzonen. Daher sollte dieser zumindest teilweise der Allgemeinheit zugutekommen. Von einer zusätzlichen Abgabe/Belastung von Grundeigentümerschaften kann also keine Rede sein. Zudem werden diese Mittel in die Aufwertung des öffentlichen Raums investiert, wovon die Grundeigentümerschaften wiederum massgeblich profitieren.

Die Mehrwertabgabe wird fällig, wenn der durch die Um- oder Aufzonung entstandene Mehrwert durch Bebauung realisiert wird. Es ist nicht ersichtlich, weshalb zu einem beliebigen Zeitpunkt die Möglichkeit zur Realisierung von 600 m² Wohnfläche gegenüber einer Realisierung von 400 m²

Wohnfläche kein Mehrwert darstellen sollte. Im Erläuterungsbericht zum Gesetzesentwurf (Mehrwertausgleichsgesetz Kanton Zürich) sowie in verschiedenen Studien wird dargelegt, dass die Mehrwertabgabe weder Steigerungen der Baulandpreise noch Verteuerung des Wohneigentums und der Mieten zur Folge hat.

Mit Stichtag vom 31. Dezember 2021 leben in Thalwil 18'427 Einwohnende. Die Bevölkerung hat seit 1970 (13'591 Einwohnende) kontinuierlich um ca. 100 Personen pro Jahr zugenommen. Mit der zunehmenden Bevölkerung sowie den Klimawandel wachsen auch die Ansprüche an den öffentlichen Raum, Infrastrukturen und öffentliche Einrichtungen. Mit der Einführung der Mehrwertabgabe in der Bau- und Zonenordnung erhält die Gemeinde ein Instrument, welches die Umsetzung von Infrastrukturmassnahmen und Anpassungen an den Klimawandel im öffentlichen Raum finanziell unterstützt und damit die qualitative Innenentwicklung begünstigt.

7 Schlussbemerkungen

Der Gemeinderat ist der Ansicht, dass die kommunale Mehrwertabgabe im Zusammenhang mit den Forderungen der Innenentwicklung und der Anpassungen an den Klimawandel ein wichtiges Instrument für den Erhalt und Steigerung der Siedlungsqualität darstellt. Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass damit keine zusätzlichen allgemeinen Abgaben anfallen, sondern dass die Allgemeinheit an der Schaffung von Werten, die durch politische Entscheide entstehen (Um-/Aufzonung), mitprofitiert. Dies rechtfertigt auch den gewählten höchsten Abgabesatz von 40 %.

Der Gemeinderat beantragt den Stimmberechtigten, der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung, «Einführung kommunaler Mehrwertausgleich», zuzustimmen.