

Raumplanungskommission des Gemeinderats Wädenswil

Mitglieder

Mona Fahmy, Präsidentin
Christian Nufer, Vizepräsident
Claudia Bühlmann
Sonja Knecht
Pascal Rubin
Roy Schärer
Daniel Willi

EINGANG

15. Juni 2021

Post _____

Bericht und Antrag zur Weisung 20 vom 11. Januar 2021 Teilrevision Nutzungsplanung, kommunaler Mehrwertaus- gleich, Festsetzung

Ausgangslage

Mit dem revidierten Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) von 2014 wird den Kantonen vorgeschrieben, den Ausgleich von Planungsvorteilen und -nachteilen zu regeln. Mit dem kantonalen Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) und der Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) wird diese Vorgabe aus dem RPG im Kanton Zürich umgesetzt. Das MAG wurde im Oktober 2019 vom Zürcher Kantonsrat und die MAV im September 2020 vom Regierungsrat beschlossen. Beide Vorlagen, Gesetz und Verordnung, sind auf den 1. Januar 2021 in Kraft getreten. Gemäss dem MAG erhalten die Gemeinden die Möglichkeit, eine kommunale Mehrwertabgabe von bis zu 40% auf Um- und Aufzonungen zu erheben. Damit diese eingefordert werden kann, muss eine Grundlage in der Bau- und Zonenordnung (BZO) geschaffen werden

Bisherige Praxis

Gestützt auf Art. 5 RPG und Stadtratsbeschluss vom 5. Oktober 2015 handelt die Stadt Wädenswil bei Gestaltungsplänen einen Ausgleich der Planungsvorteile im Rahmen von städtebaulichen Verträgen mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern aus. Im Rahmen solcher Verträge wurde bisher eine Mehrwertabgabe vereinbart. Ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des MAG ist dies nicht mehr möglich. Die Erhebung einer Mehrwertabgabe – auch im Rahmen von städtebaulichen Verträgen – benötigt zwingend eine Grundlage in der BZO

Separate Teilrevision zur Gesamtrevision

Mit der vorliegenden Teilrevision der BZO wird diese Grundlage geschaffen. Ziel der Teilrevision ist, die Bestimmungen zur Erhebung der kommunalen Mehrwertabgabe möglichst rasch nach Inkrafttreten des MAG zu erlassen. Die Mehrwertabgabe wird deshalb nicht in die laufende Gesamtrevision der BZO von Wädenswil, Schönenberg und Hütten integriert, sondern in der vorgezogenen Teilrevision behandelt. Mit einer neuen rechtsgültigen Nutzungsplanung wird, sofern keine Rechtsmittel ergriffen werden, im Laufe des Jahres 2023 gerechnet. Somit entsteht zwischen Inkrafttreten des MAG und Abschluss der Gesamtrevision der BZO eine Rechtslücke für die Erhebung kommunaler Mehrwertausgleiche von zwei bis drei Jahren, während derer auch keine städtebaulichen Verträge möglich sind. Dies könnte wichtige Planungen für diesen Zeitraum blockieren und die Verhandlungen mit privaten Entwicklern erschweren. Der Stadtrat stimmte deshalb einer vorgezogenen Teilrevision der Nutzungsplanung für die Festsetzung eines kommunalen Mehrwertausgleichs am 17. Oktober 2019 zu.

Mehrwertausgleichsgesetz (MAG)

Das MAG und die MAV halten die wesentlichen Rahmenbedingungen für die Regelung der Mehrwertabgabe in den Städten und Gemeinden des Kantons Zürich fest. Das am 28. Oktober 2019 durch den Kantonsrat verabschiedete MAG sieht demnach zwei Arten der Mehrwertabgabe vor: die kantonale und die kommunale Mehrwertabgabe. Die kantonale Mehrwertabgabe wird nur auf Einzonungen und Umzonungen einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen erhoben. Der Abgabesatz, also der Anteil des Grundstück-mehrwerts, der abgeschöpft wird, beträgt 20 %. Von der Abgabe befreit sind Mehrwerte unter CHF 30'000.-. Der Erlös, der für den Kanton durch die Mehrwertabgabe entsteht, wird einem kantonalen Mehrwertausgleichsfonds zugewiesen. Die kantonale Abgabe auf Einzonungen gilt unabhängig davon, ob die Stadt eine kommunale Abgabe einführt. Die kommunale Mehrwertabgabe kann auf Aufzonungen und Umzonungen, welche nicht die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen betreffen, erhoben werden. Das MAG gewährt Städten und Gemeinden die Möglichkeit, eine Mehrwertabgabe von bis zu 40 % auf den um CHF 100'000.- reduzierten Mehrwert einzuführen. Es steht den Gemeinden frei, auf die Einführung einer kommunalen Mehrwertabgabe zu verzichten. Der Erlös, der für die Gemeinden durch die Mehrwertabgabe entsteht, wird einem kommunalen Mehrwertausgleichsfonds zugewiesen. Sofern die Gemeinden eine kommunale Mehrwertabgabe einführen, müssen sie eine minimale Grundstücksgrösse (Schwellenwert) zwischen 1'200 m² und 2000 m² festlegen, ab der die Mehrwertabgabe erhoben wird. Die Befreiung von der Mehrwertabgabe für Grundstücke unterhalb der minimalen Grundstücksfläche gilt allerdings nur, wenn der Mehrwert geringer ist als CHF 250'000.- 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.

Mehrwertausgleichsverordnung (MAV)

Die MAV enthält die Ausführungsbestimmungen zum MAG. Die Verordnung regelt u.a. die Bemessung, die Festsetzung und den Bezug des Mehrwerts, den kantonalen sowie den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds, die Wirkungskontrolle und die Supportprozesse. Ein wichtiger Aspekt, der in der MAV geregelt wird, betrifft die Verwendung der durch die kommunale Mehrwertabgabe entstandenen Erträge. Diese fliessen in den kommunalen Fonds. Sie sind für kommunale Planungsmassnahmen gemäss Art. 3 Abs. 3 RPG zu verwenden. Sie sollen in erster Linie für eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen und demzufolge für Massnahmen im Siedlungsgebiet eingesetzt werden. Die Einzelheiten zur Fondsverwaltung werden im kommunalen Fondsreglement geregelt. Das kommunale Fondsreglement ist nicht Bestandteil der vorliegenden Teilrevision der Nutzungsplanung, da die zentralen Bestimmungen des Fondsreglements nicht direkt in der BZO verankert werden können. Zudem ist das kommunale Fondsreglement im Unterschied zu der BZO nicht durch den Kanton genehmigungsbedürftig und benötigt kein Nutzungsplanungsverfahren mit öffentlicher Auflage. Die Erarbeitung erfolgt jedoch parallel zur Teilrevision und wird dem Gemeinderat in einer separaten Weisung vorgelegt, zur gleichzeitigen Festsetzung.

Öffentliche Auflage, Anhörungen und Vorprüfung

Der Stadtrat verabschiedete den Teilrevisionsentwurf am 12. Mai 2020 für die öffentliche Auflage sowie zur Anhörung der nebengeordneten Planungsträger und der Region. Die Dokumente lagen vom 19. Juni bis 20. August 2020 öffentlich auf. Insgesamt gingen zwei Rückmeldungen von Nachbargemeinden zur Vorlage ein. Rückmeldungen von Parteien, Verbänden oder Privatpersonen gingen keine ein. Die Gemeinden Richterswil und Horgen teilten mit, dass sie von der Vorlage Kenntnis genommen hätten. Inhaltliche Rückmeldungen oder Anträge wurden keine vorgebracht. Gleichzeitig mit der öffentlichen Auflage und Anhörung wurde die Vorlage dem Kanton zur Vorprüfung vorgelegt. Mit dem Vorprüfungsbericht vom 24. Juli 2020 hat

das kantonale Amt für Raumentwicklung (ARE) zur Vorlage Stellung genommen und beurteilt sie als genehmigungsfähig. Im Vorprüfungsbericht weist das ARE darauf hin, dass im Erläuterungsbericht eine Anpassung hinsichtlich der Fälligkeit vorzunehmen ist. Gemäss MAG wird die kommunale Mehrwertabgabe nur bei der Überbauung fällig, nicht, wie im Erläuterungsbericht beschrieben, auch bei einer Veräusserung. Die entsprechenden Stellen im Bericht sind in der Zwischenzeit angepasst worden.

Der Stadtrat hält zusammenfassend fest, dass Wädenswil ein attraktiver Standort für Grundeigentümer mit Entwicklungsabsichten ist. Diese Ausgangslage lässt grundsätzlich einen höheren Abgabesatz zu, der sich im oberen Bereich bewegt. Mit dem beantragten Abgabesatz von 30% berücksichtigt der Stadtrat zugleich eine gewisse Ausgewogenheit zwischen Auflagen/Risiken und Rendite aus Sicht der Grundeigentümer. Die Freifläche, unterhalb derer Grundstücke von einer Mehrwertabgabe befreit sind, soll bei 2'000 m² festgesetzt werden. Diese gesetzlich mögliche Höchstgrenze wird als angemessen erachtet, da auf dem Gemeindegebiet von Wädenswil die Wertsteigerung eines Grundstücks rasch die Betragsgrenze von CHF 250'000 überschreitet und somit ohnehin eine Abgabe fällig wird. Die abgeschöpften Mittel, geäuft im kommunalen Mehrwertausgleichsfonds, erscheinen dem Stadtrat sinnvoll einsetzbar, es wären auch schon einzelne Verwendungsmöglichkeiten vorhanden.

Diskussion in der Raumplanungskommission und Beurteilung

Die Raumplanungskommission hat in vier Sitzungen ausführlich die Weisung 20 vom 11. Januar 2020 (Teilrevision Nutzungsplanung, kommunaler Mehrwertausgleich, Festsetzung) und die Weisung 21 vom 11. Januar 2020 (Reglement zum kommunalen Mehrwertausgleichsfonds, Festsetzung) diskutiert, mit denen die Gemeinde Wädenswil folgendes regeln wird:

- den Schwellenwert der minimalen Grundstückgrösse, ab der die Mehrwertabgabe erhoben wird
- den Abgabesatz für den Ausgleich von Planungsvorteilen, die durch Auf- und Umzonen entstehen
- die Grundlagen für die Einrichtung des kommunalen Mehrwertausgleichsfonds (Bericht zur Weisung 21 vom 11. Januar 2020).

Der vom Stadtrat vorgeschlagene Schwellenwert von 2000 m² gab zu wenig Diskussionen Anlass. Bei Grundstücken, deren Mehrwert CHF 250'000 übersteigt, wird unabhängig von der Grösse eine Mehrwertabgabe erhoben. Die Festlegung der Freifläche von 2000 m² verhindert, dass auf kleineren Grundstücken wegen der Zonenharmonisierung zwischen Wädenswil, Schönenberg und Hütten eine Mehrwertabgabe erhoben würde, obwohl es sich bei der Harmonisierung nicht um eine Aufzonen im eigentlichen Sinne handelt.

Bedenken von Kommissionsmitgliedern, ob die Stadt nicht etwas verschenke, da die Grundstückbesitzer durch die Harmonisierung auch mehr bauen könnten, wird entgegengehalten, dass die Wertvermehrung von CHF 250'000, bei der die Mehrwertabgabe erhoben wird, bei den herrschenden Bodenpreisen schnell erreicht werde.

Gemäss vom Stadtrat befragten Immobilienexperten habe die Höhe der Mehrwertabgabe keinen Einfluss auf die Boden- und Mietpreise und nur einen geringen Einfluss auf die Grundstückgewinnsteuer. Der Mehrwertausgleich ist als Instrument zur Förderung der inneren Verdichtung vorgesehen, für Grundstückbesitzer ist es vorteilhafter bei Bautätigkeit eine maximale Ausnutzung anzustreben. Die Abgabe wird nicht bei Verkauf eines Grundstücks fällig, sondern erst bei Bautätigkeit.

Zu Diskussionen Anlass gab der Abgabesatz.

Eine Minderheit spricht sich für einen Abgabesatz von 20% aus. Nur wegen einer Wertsteigerung eines Grundstücks habe niemand zusätzliche flüssige Mittel zur Verfügung. Bei einem höheren Satz würden Grundstückeigentümerinnen und -eigentümer bestraft, insbesondere, wenn sie nur kleinere Umbauten vornehmen möchten oder müssten und trotzdem den vollen Mehrwertausgleich abliefern müssen. Zudem wird befürchtet, dass die Standortqualität der Gemeinde Wädenswil bei einem hohen Satz leiden könnte. Mit einem tiefen Satz bleibe Wädenswil attraktiv.

Eine Minderheit möchte den Abgabesatz auf 40% festsetzen. Die Aufzoning hat zur Folge, dass auf einem Grundstück mehr gebaut werden kann. Das Grundstück habe somit mehr Wert, ohne dass der Grundeigentümer eine Leistung hierfür erbringen müsse. Es sei legitim, einen hohen Anteil davon der Öffentlichkeit zukommen zu lassen. Da mit konservativen Landwerten gerechnet werde, sei der Abgabesatz für die Betroffenen vergleichsweise klein. Der Nutzen für die Allgemeinheit sei jedoch beträchtlich.

Befürchtet wird zudem, dass bei einem zu tiefen Abgabesatz die Stadt Handlungsspielraum bei Verhandlungen der Mehrwertabgabe bei privaten Gestaltungsplänen vererbe. Die Verhandlungen können höchstens beim allgemein bestimmten Abgabesatz beginnen. Diese Abgaben fließen nicht in den Mehrwertfond, sondern können freier verwendet werden, beispielsweise für den Bau von Schulhäusern.

Eine Minderheit unterstützt den Antrag des Stadtrats für einen Abgabesatz von 30%. Es werde sichergestellt, dass ein guter Teil des Mehrwertes der Allgemeinheit zukomme, was sehr zu begrüßen sei. Andererseits seien von der Abgabe nicht nur Gutsituierte betroffen, sondern auch Handwerksbetriebe, der Mittelstand und Erbgemeinschaften, etwa bei Einfamilienhäusern. Bei nötigen Umbauten würde ein zu hoher Abgabesatz das Budget des Mittelstandes zu stark belasten. Wenn aufgrund eines höheren Satzes auf einigen Grundstücken auf lange Frist nicht gebaut werde, würde dies die Verdichtung nicht fördern.

Anträge

Die Raumplanungskommission fand beim Abgabesatz für den Ausgleich von Planungsvorteilen, die durch Auf- und Umzonungen entstehen, keine Mehrheit und gelangt mit drei Anträgen – dem Antrag des Stadtrats und zwei Minderheitsanträgen – an den Gemeinderat.

- Antrag des Stadtrats 30%: Der Abgabesatz für den Ausgleich von Planungsvorteilen, die durch Auf- und Umzonungen entstehen, wird bei 30% festgesetzt.
- Minderheitsantrag 20%: Der Abgabesatz für den Ausgleich von Planungsvorteilen, die durch Auf- und Umzonungen entstehen, wird bei 20% festgesetzt.
- Minderheitsantrag 40%: Der Abgabesatz für den Ausgleich von Planungsvorteilen, die durch Auf- und Umzonungen entstehen, wird bei 40% festgesetzt.

Schlussantrag

Die Raumplanungskommission unterstützt einstimmig den Antrag des Stadtrats wie folgt:

Antrag des Stadtrats an den Gemeinderat

1. Die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung betreffend Mehrwertausgleich wird festgesetzt.
2. Die Freifläche als minimale Grundstückgrösse (Schwellenwert), ab der die Mehrwertabgabe erhoben wird, wird auf 2'000 m² festgesetzt.
3. Der Abgabesatz für den Ausgleich von Planungsvorteilen, die durch Auf- und Umzonungen entstehen, wird unter Berücksichtigung der Abstimmung zu den Kommissionsanträgen und dem Antrag des Stadtrats festgesetzt.
4. Vom erläuternden Bericht nach Art. 47 RPV wird Kenntnis genommen.
5. Die Baudirektion des Kantons Zürich wird beantragt, die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung betreffend Mehrwertausgleich zu genehmigen.
- 6.. Dieser Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum.

Wädenswil, 09. Juni 2021

Raumplanungskommission
Präsidium



Mona Fahmy