

Stadtrat

Auszug aus dem Protokoll

Sitzung vom 10. Juli 2024

2024/179 0.04.05.03 Postulat

Postulat "Angemessene Mehrwertabgabe zur Qualitätvollen Innenentwicklung", Nicht-Entgegennahme (Parlamentsgeschäft 24.03.05)

Beschluss Stadtrat

1. Die Erklärung zur Nicht-Entgegennahme des Postulats "Angemessene Mehrwertabgabe zur Qualitätvollen Innenentwicklung" und die dazugehörige Stellungnahme werden genehmigt.
2. Öffentlichkeit des Beschlusses:
 - Der Beschluss ist per sofort öffentlich.
3. Mitteilung durch Sekretariat an:
 - Parlamentsdienste (als Mitteilung mit Erklärung und Stellungnahme)
 - Geschäftsbereichsleitung Bau, Planung + Umwelt
 - Geschäftsbereichsleitung Finanzen + Immobilien
 - Stadtplanung

Erwägungen

Das Ressort Hochbau + Planung unterbreitet dem Stadtrat die Nicht-Entgegennahme des Postulats "Angemessene Mehrwertabgabe zur Qualitätvollen Innenentwicklung" zur Beantwortung an das Parlament.

Erklärung

Der Stadtrat empfiehlt, das Postulat "Angemessene Mehrwertabgabe zur Qualitätsvollen Innenentwicklung" nicht entgegenzunehmen.

(Zuständig im Stadtrat: Stefan Lenz, Ressort Hochbau + Planung)

Stellungnahme

Ausgangslage

Das nachfolgende Postulat von Sven Zollinger und 16 Mitunterzeichnenden ist an der Parlamentssit-
zung vom 24. Juni 2024 begründet worden:

Angemessene Mehrwertabgabe zur Qualitätsvollen Innenentwicklung

Im Oktober 2022 hat das frisch zusammengesetzte Parlament von Wetzikon die kommunale Mehrwertabgabe für Um- und Aufzonungen auf 40 % festgesetzt. Dies gestützt auf das Raumplanungsgesetz, das kantonale Mehrwertabgabegesetz und den Bundesgerichtsentscheid Meikirch, welcher definierte, dass auch für Um- und Aufzonungen eine Mehrwertabgabe zu entrichten ist. Das dannzumal mögliche Spektrum, welches dem Entscheid des Parlaments zu Grunde lag, lag zwischen 20-40 %. Mittlerweile haben die eidgenössischen Räte diesen Bundesgerichtsentscheid korrigiert. Es liegt somit im Ermessen der Gemeinden zu entscheiden, ob sie in diesen Fällen eine Mehrwertabgabe erheben oder nicht. Die Referendumsfrist ist unbenutzt abgelaufen. Im Kanton Zürich klafft sich somit eine Lucke auf von Gemeinden die 0 % Mehrwertabgabe verlangen bis zu Wetzikon, welche den Maximalabgabesatz von 40 % in der Bau- und Zonenordnung festgesetzt hat.

Der Stadtrat wird aufgefordert, im Rahmen der ordentlichen Ortsplanrevision die Mehrwertabgabe nochmals vertieft zu überprüfen, um einen Abgabesatz festzulegen, welcher den Zielen einer qualitätsvollen Stadtentwicklung und Innenverdichtung gerecht wird.

Begründung

Die Mehrwertabgabe ist eine Abgabe, welche von Grundstückseigentümern erhoben wird, welche aus einem Planungsvorteil (Um- oder Aufzonung) einen Wertzuwachs erfahren. Die erhobenen Abgaben sind zweckgebunden für die qualitätsvolle Siedlungsentwicklung zu investieren. Um- oder Aufzonungen bezwecken einerseits die Transformation von Arealen (Bsp. Entwicklung einer Industriebrache zu einem belebten Stadtquartier) und die Verdichtung innerhalb des Siedlungsgebietes. Es ist folgerichtig, dass sich die Investoren an den Kosten beteiligen, welche die Stadt aufwendet, um die neu entwickelten Areale ins Stadtbild zu integrieren. Für den Investor/Eigentümer sind es aber dennoch Kosten, welche in die Investition eingepreist werden müssen (Auswirkung auf Miet- und Kaufpreise), allfällige Einsparungen in der Qualität/Umgebungsgestaltung, oder den Verzicht auf Verdichtung. Es gilt es sich deshalb zu überlegen, wo die richtige Abgabehöhe liegt.

In Zusammenarbeit mit Planern, Investoren und Schätzer sollen die verschiedenen Aspekte beleuchtet werden mit dem Ziel, dass ein Mehrwertabgabesatz definiert wird, welcher dem Bedürfnis der Stadt an der Beteiligung der anfallenden Kosten gerecht wird. Im Weiteren soll die Abgabe nicht vor einer Investition in Wetzikon hemmen, eine Verdichtung trotz Abgabe interessant sein und in Qualität vor Ort in-

vestiert werden. Diese Überprüfung und Umsetzung kann koordiniert mit der Ortsplanrevision erfolgen, wo die Auswirkungen direkt erkennbar sind.

Formelles

Mit einem Postulat verpflichtet das Parlament den Stadtrat gemäss Art. 47 der Geschäftsordnung des Parlaments (GeschO Parlament), im Rahmen eines Berichts zu prüfen, ob eine Vorlage auszuarbeiten ist, die in die Zuständigkeit des Parlaments oder der Stimmberechtigten fällt bzw. eine Massnahme zu treffen, die in Zuständigkeit des Stadtrats fällt. Nach Art. 48 Abs. 2 GeschO Parlament teilt der Stadtrat innert zwei Monaten mit, ob er bereit ist, das Postulat entgegenzunehmen. Ist eine eigenständige bzw. unterstellte Kommission beteiligt, verlängert sich die Frist auf drei Monate. Mit dem vorliegenden Beschluss ist diese Frist gewahrt.

Erwägungen des Stadtrats

Das revidierte eidgenössische Raumplanungsgesetz (RPG) vom 1. Mai 2014 fordert die Kantone auf, erhebliche planungsbedingte Vor- und Nachteile auszugleichen. Der Kantonsrat Zürich verabschiedete hierzu am 28. Oktober 2019 das kantonale Mehrwertausgleichsgesetz (MAG), das am 1. Januar 2021 zusammen mit der Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) in Kraft trat. Diese Regelungen erlauben es Städten und Gemeinden, bei Um- und Aufzonungen eine kommunale Abgabe zu erheben. Das RPG und das MAG sehen vor, dass bei Planungsmassnahmen, die den Wert von Grundstücken steigern, ein Ausgleich zwischen Grundeigentümern und der öffentlichen Hand erfolgen soll. Der Mehrwert wird als Differenz zwischen den Verkehrswerten eines Grundstücks vor und nach der Planungsmassnahme definiert. Das Gesetz unterscheidet zwischen einem kantonalen Mehrwertausgleich bei Einzonungen und bestimmten Umzonungen sowie einem kommunalen Mehrwertausgleich bei allen anderen Um- und Aufzonungen. Städte und Gemeinden können eigenständig entscheiden, ob sie eine kommunale Mehrwertabgabe erheben und dies in ihrer Bau- und Zonenordnung (BZO) verankern. Die Einnahmen aus dem kommunalen Mehrwertausgleich sind zweckgebunden für kommunale raumplanerische Massnahmen.

Mit der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO) vom 3. Oktober 2022 wurde der kommunale Mehrwertausgleich in Wetzikon gemäss § 19 MAG eingeführt. In Art. 49a BZO wird die Freifläche auf 1'200 m² und der Mehrwertabgabesatz auf 40 % des um 100'000 Franken gekürzten Mehrwerts festgelegt. Die Erträge der Mehrwertabgaben fliessen in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds und werden nach Massgabe der Verordnung zum kommunalen Mehrwertausgleichsfonds verwendet.

Seit der Einführung des kommunalen Mehrwertausgleichs erfüllte eine Planungsmassnahme in Wetzikon die Kriterien des Mehrwertausgleichsgesetzes und wurde mehrwertabgabepflichtig. Bei der Teilrevision des privaten Gestaltungsplans Aawisen, welche seit dem 8. Juni 2024 rechtskräftig ist, handelte es sich um eine Aufzonung, welche zu einem kommunalen Mehrwertausgleich führt. Der Mehrwertausgleich wurde in einem städtebaulichen Vertrag gemäss § 19 Abs. 6 MAG zwischen der Stadt und der Grundeigentümerin geregelt. In diesem Vertrag ist die Höhe des Mehrwerts definiert, ebenfalls die Fälligkeit der Ausgleichszahlung. Der Verwendungszweck der Mehrwertabgabe richtet sich nach den Vorgaben der Verordnung zum kommunalen Mehrwertausgleichsfonds der Stadt Wetzikon.

Bei der Einführung des kommunalen Mehrwertausgleichs handelt es sich um eine Anpassung der BZO und somit der Nutzungsplanung. Nach Art. 21 Abs. 2 RPG werden Nutzungspläne geprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse wesentlich geändert haben. Andererseits haben die von der Planung Betroffenen Anspruch auf Rechtssicherheit und somit auf Planbeständigkeit. Die Planung darf

nur bei Vorliegen gewichtiger Gründe geändert werden (§ 9 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes, PBG). Eine Gesamtrevision der Nutzungsplanung wird deshalb in der Regel alle 10 bis 15 Jahre vorgenommen, um Rechtssicherheit zu gewährleisten.

Da der kommunale Mehrwertausgleich erst kürzlich mit Art. 49a in der BZO eingeführt wurde, würden nur wesentliche tatsächliche oder rechtliche Veränderungen eine erneute Anpassung von Art. 49a BZO im Rahmen der anstehenden Ortsplanungsrevision rechtfertigen. Ansonsten würde der Anspruch auf Rechtssicherheit und somit auf Planbeständigkeit missachtet.

Die rechtlichen Verhältnisse in Bezug auf den kommunalen Mehrwertausgleich haben sich seit Oktober 2022 insofern geändert, als dass das Bundesparlament im Rahmen der zweiten Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2) auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts im Fall "Meikirch" vom 5. April 2022 (1C_233/2021) reagiert hat. Es hat in Art. 5 Abs. 1 RPG konkretisiert, dass Mehrwerte bei Auf- und Umzonungen – im Gegensatz zu Mehrwerten bei Einzonungen – nicht zwingend auszugleichen sind. Es ist somit seit Ablauf der Referendumsfrist (15. Februar 2024) zulässig, keine kommunale Mehrwertabgabe bei Auf-/und Umzonungen zu erheben.

Die Postulanten fordern, dass aufgrund dieses Entscheids des Bundesparlaments erneut über die richtige Höhe des Abgabesatzes diskutiert werden solle. Die Postulanten stellen aber nicht in Frage, dass eine kommunale Mehrwertabgabe bei Auf- und Umzonungen erhoben wird. Im Rahmen der Einführung des kommunalen Mehrwertausgleichs in Wetzikon war es jedoch bereits möglich, über die richtige Höhe des Abgabesatzes zu diskutieren und diesen tiefer als bei 40 % anzusetzen. Diese Diskussion wurde politisch auch geführt (vgl. u.a. die Begründung für die Höhe im SRB 2021/131 vom 2. Juni 2021, Umsetzung des kommunalen Mehrwertausgleichs). Eine Minderheit im Parlament beantragte, den Abgabesatz bei 20 % festzusetzen, die Parlamentsmehrheit entschied jedoch, dem Antrag des Stadtrats und der Fachkommission I zu folgen und den Abgabesatz auf 40 % festzulegen.

Mit der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2) ist es nun wieder erlaubt, keinen Mehrwertausgleich einzufordern. Da die Postulanten aber keinen Verzicht auf einen kommunalen Mehrwertausgleich fordern und ein grundsätzlicher Verzicht auch bei der Einführung des kommunalen Mehrwertausgleichs nicht zur Debatte stand, ergeben sich durch die aktuelle Revision des Raumplanungsgesetzes mit RPG 2 keine neuen rechtlichen Verhältnisse, welche die damalige Diskussion um die Höhe des Abgabesatzes und somit die Festsetzung des Abgabesatzes in Art. 49a BZO in Frage stellen würden.

Begründet werden könnten eine erneute Überprüfung und Anpassung des Abgabesatzes weiter mit einem überwiegenden Interesse an einer Änderung. Ein solches kann bislang nicht festgestellt werden. Indem kürzlich eine erste Planungsmassnahme in Kraft getreten ist, welche mehrwertabgabepflichtig ist, wäre es insbesondere für die betroffene Grundeigentümerschaft stossend, wenn nachfolgende Um- oder Aufzonungen unter einem viel tieferen Abgabesatz (von unter 20 %) beurteilt würden. Die Befürchtung der Postulanten, dass die von den Eigentümerschaften/Investoren zu leistende Mehrwertabgabe Sparmassnahmen und somit qualitative Einbussen bei Arealentwicklungen zur Folge hätten, zeigte sich bei der Teilrevision des privaten Gestaltungsplans Aawisen bislang nicht. Die Grundeigentümerschaft hat sich mit dem privaten Gestaltungsplan selber hohe qualitative Kriterien auferlegt, welche mit der Realisierung erfüllt werden müssen. Im Rahmen der individuellen Mehrwertermittlung und der Regelung in einem städtebaulichen Vertrag können zudem Leistungen der Eigentümerschaft zur Qualitätssicherung (z.B. Planungskosten) in Abzug gebracht werden, womit für Investoren ein Anreiz besteht, eine hohe Qualität der Arealentwicklung zu erlangen.

Zusammenfassend sind seit der Einführung des kommunalen Mehrwertausgleichs in der BZO vom 3. Oktober 2022 weder rechtliche noch tatsächliche Veränderungen feststellbar, welche den damaligen Entscheid des Parlaments bezüglich der festgelegten Höhe des Abgabesatzes von 40 % in Frage stellen würden.

Ebenso wenig ist aufgrund der bereits erfolgten Erfahrung mit dem kommunalen Mehrwertausgleich im Rahmen der Teilrevision des privaten Gestaltungsplans Aawisen ein überwiegendes Interesse an einer Anpassung feststellbar. Eine erneute Überprüfung der Höhe des Abgabesatzes im Rahmen der nun laufenden Revision der Ortsplanung würde der Rechtssicherheit und somit der Planbeständigkeit widersprechen.

Aufgrund dessen empfiehlt der Stadtrat, das Postulat nicht zu überweisen.

Für richtigen Protokollauszug:

A handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping loops and a vertical stroke, positioned above the name of the official.

Stadtrat Wetzikon

Melanie Imfeld, Stadtschreiberin