

KMU-verträgliche Mehrwertabgabe

Wo mit Einzonungen Mehrwert geschaffen wird, sollen Gemeinden auch Abgaben erheben. Das Prinzip gilt, seit das neue Raumplanungsgesetz in Kraft ist. Bei der kantonalen Umsetzung liegt der Teufel aber wie oft im Detail. Doch konnte eine versöhnliche Lösung für Hausbesitzer und Gewerbler erarbeitet werden.

Josef Wiederkehr

Die Zustimmung der Stimmberechtigten am 3. März 2013 zum eidgenössischen Raumplanungsgesetz (RPG) hatte zur Folge, dass auch der Kanton Zürich verpflichtet wurde, gewisse übergeordnete Bestimmungen auf kantonaler Ebene umzusetzen. So sieht das revidierte RPG etwa, neben Auflagen zur Richtplanung, bei Einzonungen auch die zwingende Einführung einer Mehrwertabgabe vor. Bei Neueinzonungen von Bauland ist deshalb neu eine obligatorische Abgabe von 20 Prozent des Mehrwerts der raumplanerischen Massnahme fällig. Falls eine solche Abgabe in den Kantonen nicht rechtzeitig gesetzlich verankert ist, kann der Bund gegenüber entsprechenden Kantonen einen Einzonungsstopp verhängen. Bei den Diskussionen über die Ausarbeitung der kantonalen

Gesetzesvorlage zeigte sich schon früh, dass die Vorstellungen über die Ausgestaltung einer Mehrwertabgabe sehr weit auseinander gehen. Während sich die bürgerlichen Parteien für die Minimalvariante aussprachen, eine Abgabe von 20 Prozent auf Einzonungen und einen

Abgabeverzicht bei Um- und Aufzonungen, wurde von linker Seite bei Um- und Aufzonungen eine Abgabe von 60 Prozent gefordert. Um dieser Forderung Nachdruck zu verleihen, starteten linke Gruppierungen unter dem irreführenden Titel die Volksinitiative «Für einen gemeindefreundlichen Mehrwertausgleich». Mit einem Wort: Nichts deutete darauf hin, dass es dann im Kantonsrat, wie nun Anfang Juli geschehen, ein glattes einstimmiges «Ja» zur erarbeiteten Vorlage – einer Kompromisslösung – geben würde.

Kantonsratskommission erarbeitet Kompromiss

Die Gemeindepräsidenten distanzieren sich zwar von dieser irreführenden Initiative, hiessen aber auch die bürgerliche Minimalvariante nicht gut. Aufgrund dieser grossen Differenzen bestand wenig Hoffnung darauf, dass es innerhalb der vom Bund geforderten Umsetzungsfrist bis zum 30. April 2019 gelingen würde, noch rechtzeitig eine breit abgestützte Vorlage auszuarbeiten. Stattdessen drohte den Stimmberechtigten aufgrund der Volksinitiative ein komplizierter und unberechenbarer Abstimmungs-marathon. Anfang Mai schliesslich verfügte der Bund gegen den Kanton Zürich das angedrohte Einzonungsverbot – der Scherbenhaufen war perfekt. Land, das noch nicht in einer Bauzone liegt, darf demnach erst wieder überbaut werden, wenn das Gesetz zur Mehrwertabschöpfung steht. Dessen ungeachtet führte die vorbereitende kantonsrätliche Kommission für Planung und Bau (KPB) im Hintergrund intensive Gespräche

mit Vertretern von verschiedenen Verbänden, die in der Angelegenheit stark engagiert waren. Schritt für Schritt konnten verschiedene Differenzen beseitigt werden. Gleichzeitig gelang es den verschiedenen Interessenvertretern, gemeinsam in unterschiedlichen Bereichen Verbesserungen an der regierungsrätlichen Vorlage zu erzielen.

Flexibilität für Gemeinden dank Unter- und Obergrenze

Beispielsweise wurde festgelegt, dass bei Um- und Aufzonungen im Fall des Verkaufs eines Grundstücks keine Abgabe fällig wird. Dies reduziert den Aufwand für die Grundeigentümer, aber auch für die Gemeinden. Denn die Berechnung der Mehrwerte ist sehr komplex und mit einem nicht unwesentlichen Aufwand verbunden. Entsprechend konnte die KPB darüber hinaus erwirken, dass kleinere Grundstücke bei Auf- und Umzonungen komplett vom Verfahren ausgenommen werden – es sei denn, die Mehrwerte wären sehr erheblich. Gerade von dieser entlastenden Regelung wird sicher auch das Gewerbe profitieren können, da viele Betriebe auch im Besitz von eigenen Liegenschaften sind.

Zudem kann bei Fällen, die nicht unter die Ausnahmeregelung für kleinere Grundstücke fallen, ein Abzug von CHF 100'000 am errechneten Mehrwert vorgenommen werden. Im Gegenzug erhalten die Gemeinden die Möglichkeit, dass sie bei

Auf- und Umzonungen eine Abgabe von maximal 40 Prozent erheben dürfen. Diese Mehrwertabgabe bei Auf- und Umzonungen muss in einen kommunalen Fonds fließen, mit dem Massnahmen finanziert werden können, die auch den entsprechenden Grundeigentümern zugutekommen sollen.

Man sieht: Den Gemeinden wurde im Sinne der Autonomie eine gewisse Flexibilität gewährleistet. Der in

der KPB gemeinsam erarbeitete, sehr breit abgestützte Kompromiss, dank dem die Volksinitiative auch zurückgezogen wurde, fand deshalb auch im Kantonsrat eine sehr grosse Akzeptanz. Erstaunlich war jedoch, dass die GLP im Rat bei Neueinzonungen eine Erhöhung der Abgabe auf maximal 50 Prozent forderte und den Gemeinden bei Auf- und Umzonungen gar vorschreiben wollte, zwingend eine Abgabe von mindestens 20 Prozent einzuführen.

Libérale Interpretation durch Gemeinden erwünscht

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Mehrwertabgabe aus ordnungspolitischer Sicht zwar ein Ärgernis darstellt. Dies gilt umso mehr, wenn man sich vor Augen führt, dass neben dieser Abgabe bereits heute schon Grundstückgewinnsteuern, Vermögenssteuern und Erschliessungsgebühren eingefordert werden. Dennoch konnte in den geschickt geführten Verhandlungen eine Lösung erarbeitet werden, die den Anliegen des durchschnittlichen Hauseigentümers und den meisten KMU-Betrieben wesentliche Vorzüge zugesteht.

Zusätzlich wurde die Gesetzesvorlage mit einer Wirkungskontrolle versehen, sodass allfällige Fehlentwicklungen korrigiert werden müssen. Denn dieses neue Gesetz wird zahlreiche Fragen aufwerfen und zu einem grossen administrativen Aufwand in den Gemeinden führen. Aus diesem Grund dürften viele Gemeinden

gut beraten sein, auf eine Abgabe bei Um- und Aufzonungen zu verzichten. Denn auch wenn die einmalige Abgabe für viele verlockend erscheinen mag, ist doch für gesunde Gemeindefinanzen die langfristige Entwicklung der Steuererträge von Privatpersonen und juristischen Personen weit wichtiger. Es wird deshalb in der kommunalen Raumplanung weise sein, diesem Aspekt oberste Priorität einzuräumen. ■

«Viele Gemeinden dürften gut beraten sein, auf eine Abgabe bei Um- und Aufzonungen zu verzichten.»

Josef Wiederkehr



CVP-Kantonsrat, Vorsitzender der kantonsrätlichen Gruppe Wohn- und Grundeigentum.