

Herr
Regierungsrat Markus Kägi
Baudirektion
des Kantons Zürich
Walcheplatz 2
8090 Zürich

Zürich, 26. September 2016

Vernehmlassung zum Entwurf für ein Mehrwertausgleichsgesetz; Stellungnahme der Zürcher Handelskammer

Sehr geehrter Herr Regierungsrat, sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 25. Mai 2016 haben Sie uns zur Teilnahme an der Vernehmlassung zum Entwurf für ein Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) eingeladen, wofür wir uns bedanken. Mit dem MAG soll die Vorgabe des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) umgesetzt werden, wonach erhebliche Planungsvor- und -nachteile angemessen auszugleichen sind (Art. 5). Da sich grosse Teile des Gesetzesentwurfs unserem Kernthemenbereich entziehen, verzichten wir auf eine ausführliche Stellungnahme zu allen Bestimmungen und auf die Eingabe des elektronischen Formulars. Stattdessen möchten wir Ihnen unsere grundsätzlichen standortpolitischen Überlegungen aufzeigen:

Die Zürcher Handelskammer (ZHK) vertritt die Zürcher Wirtschaft und setzt sich für eine grundsätzlich wettbewerbsgesteuerte Marktwirtschaft mit möglichst günstigen Rahmenbedingungen ein. Dazu gehört auch ein Raumplanungsrecht, das Unternehmen Entwicklungsmöglichkeiten bietet und gleichzeitig genügend und qualitativ wertvolle Räume für Arbeiten, Wohnen, Freizeit und Landschaft befördert. Die ZHK unterstützt demnach das Ziel, sparsam mit der Ressource Boden umzugehen, setzt sich aber auch für eine Verdichtung nach innen ein. Der MAG-Entwurf hat sich insbesondere daran zu messen, ob er die gewünschte innere Verdichtung unterstützt oder hemmt.

Allgemeine Bemerkungen

Der Kanton Zürich verfügt unter anderem mit dem kürzlich revidierten Richtplan bereits über griffige Instrumente, um dem Landverschleiss vorzubeugen und die Siedlungsentwicklung auf die

innere Verdichtung auszurichten. Aus diesem Grund dürfte das MAG hauptsächlich für Auf- und Umzonungen und weniger für Einzonungen Anwendung finden. Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG verlangt von den Kantonen indessen lediglich, Mehrwerte bei *Einzonungen* auszugleichen. Eine Mehrwertabschöpfung bei *Auf-* und *Umzonungen* ist hingegen freiwillig.

Planungsvorteile entstehen einzig aufgrund von staatlichem Handeln und führen häufig zu zusätzlichen Kosten (z.B. zur Erschliessung, aber auch für Schulhäuser o.ä.), die durch die öffentliche Hand zu tragen sind. Aufgrund dieser Überlegung ist die Absicht, Mehrwerte auszugleichen, nachvollziehbar. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass Erschliessungs- und Infrastrukturkosten bereits bei früheren Neu- bzw. Ausbauten entstanden sind und in den Gemeinden durch allgemeine Steuermittel getragen wurden. Es stellt sich deshalb die Frage, ob der freiwillige Mehrwertausgleich bei Auf- und Umzonungen nur deshalb vorgeschlagen wird, um den unter Druck geratenen Gemeindekassen neue Finanzierungsquellen zu erschliessen. Für die ZHK wäre dies der falsche Weg: Es liegt an den Gemeindeexekutiven, in Wahrnehmung ihrer politischen Verantwortung geeignete Massnahmen zur Stabilisierung des Gemeindehaushaltes (Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen) vorzuschlagen. Nicht statthaft ist es, dass Gemeinden – und der Kanton – aufgrund der Mehrwertabschöpfung ihre steuerfinanzierten gesetzlichen Aufgaben vernachlässigen.

Richtigerweise stellt der Kanton Zürich die Siedlungsentwicklung nach innen ins Zentrum seiner Raumpolitik. Der geplante Mehrwertausgleich bei Auf- und Umzonungen reduziert jedoch direkt Anreize zur inneren Verdichtung, da Verdichtungsmassnahmen verteuert würden. Die Mehrwertabgabe könnte somit kontraproduktiv wirken. Damit besteht die Gefahr einer inkohärenten Raumpolitik, da einerseits die innere Verdichtung gefördert werden soll – und in den Erläuterungen sogar zu einem Ziel des MAG erklärt wird –, diese aber andererseits durch den Mehrwertausgleich mit einer Abgabe gehemmt wird. Die ZHK lehnt deshalb eine Mehrwertabschöpfung bei Auf- und Umzonungen aufgrund von raumpolitischen Überlegungen ab.

Ein weiterer Grund, der für die ZHK für eine Ablehnung der Mehrwertabschöpfung bei Auf- und Umzonungen spricht, ist die andernfalls entstehende Ausweitung der Staatstätigkeit. Die ZHK anerkennt zwar, dass eine Mehrwertabgabe eine effiziente Form der Infrastrukturfinanzierung darstellt. Eine solche Abgabe kennt insbesondere keine Verzerrungen, negative Arbeitsanreize und Wohlfahrtsverluste, wie sie die (progressive) Einkommenssteuer aufweist. Erträge aus der Mehrwertabgabe sind jedoch für das Gemeinwesen zusätzliche Einnahmen, die neben den ordentlichen Steuern anfallen und ohne anderweitige steuerliche Entlastungen zu einer ungewünschten Ausweitung der Staatstätigkeit führen. Eine ordnungspolitisch richtige Erhebung der Mehrwertabgabe müsste deshalb zu einer Steuerentlastung andernorts führen, was indessen aufgrund von bundesrechtlichen Vorgaben nicht möglich ist (Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG).

Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Wie vorstehend ausgeführt, lehnt die ZHK eine Mehrwertabgabe auf Auf- und Umzonungen ab. Mit den nachfolgenden Ausführungen nehmen wir zusätzlich Stellung zu einzelnen Bestimmungen für den Fall, dass dennoch an einer Mehrwertabgabe auf Auf- und Umzonungen festgehalten wird.

Abgabebetragbestände beim kantonalen Mehrwertausgleich (§ 3 E-MAG)

Wird trotz unserer Ablehnung an einer Mehrwertabgabe auf Auf- und Umzonungen festgehalten, ist sie auf die Gemeindeebene zu beschränken: Gemäss Ausführungen soll der kantonale Mehrwertausgleich bei Auf- und Umzonungen finanzielle Mittel zur Deckung raumplanerischer Massnahmen gewinnen. Dabei wird nicht weiter ausgeführt, um welche kantonalen Massnahmen es sich handelt. Sofern sie bestehen, wurden die nicht weiter beschriebenen kantonalen Aufgaben bis anhin durch allgemeine Steuermittel finanziert. Damit wird deutlich, dass der Kanton am Mehrwertausgleich bei Auf- und Umzonungen einzig aus finanzpolitischen Gründen partizipieren möchte. Es ist weiter nicht nachvollziehbar, weshalb der Kanton Mittel aus Gemeinden, welche verdichtetes Bauen ermöglichen, in andere Gemeinden umverteilen soll. Aus diesem Grund soll der Mehrwertausgleich bei Auf- und Umzonungen – sofern er erhoben wird – vollständig bei der jeweiligen Gemeinde bleiben; der Kanton soll daran nicht partizipieren.

Antrag 1: § 3 Abs. 1 lit. c E-MAG ist zu streichen.

Höhe der Abgabe und Freibetrag (§ 5 E-MAG)

Die ZHK begrüsst, dass die Mehrwertabgabe für Einzonungen nicht höher als 20% sein soll und sich damit am bundesrechtlichen Minimum orientiert (§ 5 Abs. 1 lit. a E-MAG).

In den Erläuterungen zu § 5 Abs. 2 E-MAG ist von einem Freibetrag die Rede, im Gesetzesvorschlag vorgesehen ist jedoch eine Freigrenze, unter welcher der Mehrwert nicht abgeschöpft wird, darüber jedoch vollständig. Es ist fraglich, ob dieser Schwelleneffekt mit dem verfassungsmässigen Gebot der Besteuerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 Bundesverfassung; SR 101) zu vereinbaren ist. Die ZHK schlägt daher vor, die Festlegung eines Freibetrags zu prüfen, der für die Abgabeberechnung vom Mehrwert abgezogen wird. Der vorgeschlagene Wert von Fr. 30 000 liegt unter der Genauigkeit von Verkehrswertschätzungen, weshalb er anzuheben ist.

Folgeantrag zu Antrag 1: § 5 Abs. 1 lit. b E-MAG ist zu streichen.

Antrag 2: Die Untergrenze in § 5 Abs. 2 E-MAG ist auf Fr. 100 000 festzusetzen.

Festsetzung (§ 7 E-MAG)

Aus den Erläuterungen geht zu wenig eindeutig hervor, ob Kanton oder Gemeinden für die Bemessung der Mehrwertabgabe bei Auf- und Umzonungen zuständig sein sollen. Die Bemessung der Mehrwertabgabe sollte durch Stellen vorgenommen werden, die mit den örtlichen Verhältnissen am besten vertraut sind und bereits über entsprechende Kenntnisse verfügen. Das trifft nur auf die Gemeinden zu, welche bereits heute und auch künftig für Veranlagungen im Immobilienbereich zuständig sind. Hingegen müssten auf kantonaler Ebene entsprechende Stellen erst geschaffen werden. Gegen Verfügungen über die Festsetzung einer Mehrwertabgabe ist die Möglichkeit einer Einsprache bei der zuständigen und bereits mit dem Thema Schätzungen vertrauten kantonalen Schätzungskommission vorzusehen, was einer kantonsweit einheitlichen Bemessung dient.

Antrag 3: § 7 E-MAG ist so zu ändern, dass die Gemeinden für die Festlegung der Mehrwertabgabe zuständig sind. Gegen entsprechende Verfügungen soll bei der zuständigen kantonalen Schätzungskommission Einsprache erhoben werden können.

Fälligkeit (§ 10 E-MAG)

Die Mehrwertabgabe soll erst dann bezahlt werden müssen, wenn der abzuschöpfende Mehrwert eingetroffen ist. Dies ist erst dann der Fall, wenn die Liegenschaften bezogen werden können.

Antrag 4: § 10 Abs. 1 E-MAG ist so zu ändern, dass die Mehrwertabgabe erst auf den Zeitpunkt der Bezugsbewilligung zu begleichen ist.

Kantonaler Mehrwertausgleichsfonds (§§ 14-16 E-MAG)

Mit einem durch Mehrwertabgaben geöffneter Mehrwertausgleichsfonds sollen neben Entschädigungen für Auszonungen auch für kantonale Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3 RPG Beiträge geleistet werden. Der Anwendungsbereich ist dabei sehr breit definiert. Die ZHK hat gegenüber einem kantonalen Mehrwertausgleichsfonds mehrere Vorbehalte: Erstens sind die Entschädigungen für Auszonungen eine steuerfinanzierte Staatsaufgabe, die nicht vom Eingang von Mehrwertabschöpfungszahlungen abhängig ist und es auch nicht sein darf. Dasselbe gilt grundsätzlich auch für raumplanerische Massnahmen. Da Mehrwertabschöpfungszahlungen naturgemäss un stetig eingehen, ist nicht sichergestellt, dass der Mehrwertausgleichsfonds sämtliche Ausgabenwünsche decken kann. Es ist unklar, wie in einer solchen Situation vorgegangen würde: Müssten dann dennoch allgemeine Steuermittel in den Fonds gelegt werden oder würde der Abschöpfungssatz erhöht? Zweitens ist eine Fondsverwaltung aufzubauen, die neben der Geldverwaltung auch mit der Bearbeitung von Beitragsgesuchen befasst sein wird. Da der Anwendungsbereich gemäss § 16 Abs. 1 sehr breit ist, dürfte sich die Auswahl „geeigneter“ Projekte als aufwendig erweisen, was zu einem übermässigen Personalbedarf führen würde. Drittens würde eine Fondslösung die möglichen raumplanerischen Massnahmen der üblichen Mittelkonkurrenz entziehen, der Anteil gebundener Ausgaben würde erhöht und damit der Gestaltungsspielraum des Kantonsrates eingeschränkt. Gleichzeitig wird das staatliche Kreditrecht ausgehebelt, in dem für Vergaben einzig die Baudirektion zuständig sein soll und nicht die üblichen verfassungsmässigen Organe.

Die ZHK beantragt, die Verwendungsmöglichkeiten der Mehrwertausgleichsabgaben massiv einzuschränken und im MAG einzeln aufzulisten.

Antrag 5: Die Verwendung der Mehrwertausgleichsabgaben ist in § 16 Abs. 1 lit. b E-MAG im Detail aufzuführen.

Antrag 6: Die Ausgabenbewilligungen zur Verwendung von Mehrwertausgleichsabgaben sollen gemäss §§ 34 ff. Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG; LS 611) erfolgen.

Kommunaler Mehrwertausgleich (§§ 17-18 E-MAG)

Wird an der Möglichkeit zur Erhebung eines Mehrwertausgleichs auf Auf- und Umzonungen trotz unserer Ablehnung festgehalten, soll dieser Ausgleich wie vorgeschlagen über städtebauliche Verträge oder über pauschale Abgaben möglich sein. Indessen sind Vorkehren zu treffen, dass die so gewonnenen Mittel zu nutzenstiftenden Massnahmen in unmittelbarer Nähe dieser Grundstücke führen (vgl. Bemerkungen zu § 19 E-MAG).

Kommunale Mehrwertausgleichsfonds (§ 19 E-MAG)

Die bei §§ 14-16 E-MAG geäusserten Vorbehalte gegenüber dem kantonalen Mehrwertausgleichsfonds gelten auch für kommunale Fonds. Zusätzlich ist zu beachten, dass in den meisten Gemeinden pauschale Mehrwertabgaben nur selten und unstetig entrichtet werden dürften. Die Pflicht zur Einrichtung von Fonds erscheint daher unverhältnismässig. Es soll deshalb den Gemeinden überlassen bleiben, ob sie Mehrwertausgleichsfonds einrichten möchten. Die Gemeinden sind jedoch darauf zu verpflichten, den Verwendungszweck der Mehrwertabgaben in einem Gemeindeerlass zu regeln und auf wenige einzelne Punkte zu beschränken. Dazu gehört die Vorgabe, dass die finanzierten Massnahmen ähnlich wie bei städtebaulichen Verträgen in unmittelbarer Nähe dieser Grundstücke zu erfolgen haben. Damit soll verhindert werden, dass Gemeinden aufgrund der neuen Finanzierungsquelle steuerfinanzierte Aufgaben vernachlässigen.

Antrag 7: Auf die Pflicht für Gemeinden, für die Erträge aus der Mehrwertabgabe einen Fonds einzurichten (§ 19 E-MAG), ist zu verzichten.

Antrag 8: Es ist sicherzustellen, dass die mit der pauschalen Mehrwertabgabe finanzierten raumplanerischen Massnahmen in unmittelbarer Nähe der abgabepflichtigen Grundstücke erfolgen und die Gemeinden die Verwendungsmöglichkeiten mittels Gemeindeerlass verbindlich regeln und stärker einschränken (§ 19 E-MAG).

Weitere Bemerkungen

Befristung

Für den Fall, dass der bundesrechtlich nicht zwingende Mehrwertausgleich eingeführt werden soll, regt die ZHK an, die über die bundesrechtlichen Vorgaben hinausgehenden Bestimmungen des MAG für zehn Jahre zu befristen. Diese „Sunset Clause“ ermöglicht eine Evaluation des Gesetzes in nicht allzu ferner Zukunft. Insbesondere wird dann zu überprüfen sein, inwiefern das MAG die raumplanerischen Ziele, insbesondere nach innerer Verdichtung, unterstützt oder gehemmt hat.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Zürcher Handelskammer

Dr. Regine Sauter
Direktorin

Mario Senn
Leiter Politik und Projekte