

Teilrevision Bau- und Zonenordnung

Bericht zu den nicht berücksichtigten Einwendungen

22. April 2021

Beschluss der Gemeindeversammlung vom: 18. Juni 2021

Namens der Gemeindeversammlung

Der Gemeindepräsident:

Der Gemeindeschreiber:

.....

.....

Von der Baudirektion genehmigt am:

.....

Für die Baudirektion:

.....

BDV Nr.

Erstellungs- und Druckdatum:

22. April 2021



IMPRESSUM

AuftraggeberIn

Gemeinde Schwerzenbach, Bahnhofstrasse 16, 8603 Schwerzenbach

vertreten durch:

Karl Rüttsche, Leiter Bau und Liegenschaften

Auftragnehmerin

Planpartner AG, Obere Zäune 12, 8001 Zürich

Bearbeitung:

Lars Kundert, dipl. Architekt FH, MAS ETH in Raumplanung

Lukas Echsle, BSc FHO in Raumplanung



INHALT

1	EINLEITUNG	4
1.1	Vorbemerkung	4
1.2	Öffentliche Auflage	4
1.3	Anhörung	5
1.4	Kantonale Vorprüfung	5
2	Ergebnis öffentliche Auflage / Einwendungen	6

1 EINLEITUNG

1.1 Vorbemerkung

Beschluss Gemeinderat	Der Gemeinderat hat die Teilrevision der Nutzungsplanung betreffend dem Mehrwertausgleich an der Sitzung vom 18. Januar 2021 zu Handen der öffentlichen Auflage, Mitwirkung und Durchführung kantonaler Vorprüfung verabschiedet.
Beschluss Gemeinderat	Für die Behandlung in diesem Bericht wurden die Einwendungen anonymisiert.
Ablauf der Teilrevision	Es sind die folgenden Schritte für die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung vorgesehen:

was	wann
Beschluss Gemeinderat für kantonale Vorprüfung und öffentliche Auflage	18. Januar 2021
Kantonale Vorprüfung	29. Januar – 30. März 2021
Öffentliche Auflage und Anhörung (60 Tage)	29. Januar – 30. März 2021
Behandlung Einwendungen und Vorprüfung in Planungskommission	22. April 2021
Beschluss Gemeinderat zuhanden Gemeindeversammlung	10.05.2021
Gemeindeversammlung	18. Juni 2021
Genehmigung durch Baudirektion	Sommer 2021
Auflage und Inkrafttretung	Sommer/Herbst 2021

Tab. Mitwirkungs- und Genehmigungsprozess

1.2 Öffentliche Auflage

Die Unterlagen wurden während 60 Tagen vom 29. Januar bis 30. März 2021 auf der Gemeindeverwaltung aufgelegt. Zusätzlich wurde die Vorlage auf der Webseite der Gemeinde aufgeschaltet.

Einwendungen	Im Rahmen der öffentlichen Auflage gingen innerhalb der Auflagefrist 2 Stellungnahmen ein. Die Gemeinde hat sämtliche Einwendungen geprüft. Über die Behandlung der Einwendungen gibt das Kapitel 2.6 Auskunft.
--------------	---

1.3 Anhörung

Vernehmlassung
Nachbargemeinden

Parallel zur öffentlichen Auflage wurden die nach- und nebengeordneten Planungsträger (Region und Nachbargemeinden) angehört. Es gingen 4 Stellungnahmen ein. Diese beinhalten keine Einwendungen oder Hinweise.

- Züricher Planungsgruppe Glattal
- Gemeinde Dübendorf
- Gemeinde Fällanden
- Gemeinde Volketswil

1.4 Kantonale Vorprüfung

Kantonale Vorprüfung

Mit Schreiben vom 15. März 2021 (Referenz-Nr. ARE 21-0141) hat das Amt für Raumentwicklung (ARE) der Gemeinde Schwerzenbach die kantonale Vorprüfung zugestellt. Die Teilrevision entspricht demnach den übergeordneten Vorgaben und wird als gemäss § 5 PBG als rechtmässig, zweckmässig und angemessen beurteilt.

2 ERGEBNIS ÖFFENTLICHE AUFLAGE / EINWENDUNGEN

Innerhalb der Auflagefrist sind 2 Einwendungen von Privaten mit insgesamt 4 Einwendungsbegehren eingegangen. Von den 4 die BZO betreffenden Einwendungsbegehren konnten keine Begehren berücksichtigt werden.

E1 Vorlage Fondsreglement

Antrag:

Es sei auch der Entwurf des zur vorliegenden Teilrevision der BZO gehörenden kommunalen Fondsreglements der öffentlichen Anhörung gemäss § 7 PBG zu unterstellen und für ein Einwendungsverfahren aufzulegen.

Begründung:

Die Revisionsvorlage ist betitelt mit „Kommunaler Mehrwertausgleich“, beinhaltet aber nur einen Teil davon, nämlich die Festlegung einer Mehrwertabgabe.

Zum planerischen Mehrwertausgleich nach Art. 5 des Raumplanungsgesetzes (RPG) gehört nicht nur die Festlegung der Mehrwertabgaben sondern auch die Regelungen über deren Verwendung für planungsbedingte Nachteile und Ausgleichsmassnahmen.

Das für die Verwendung der Mehrwertabgabe (MA) wichtige Fondsreglement liegt der Öffentlichkeit zurzeit noch nicht vor. Der Mehrwertausgleichsfonds bzw. das zugehörige Fondsreglement ist aber ein zwingender Bestandteil der BZO-Teilrevision. Zur ganzheitlichen Beurteilung der wichtigen Vorlage hätte zweckmässigerweise auch dieses Reglement zur derzeitigen Planaufgabe im Einwendungsverfahren gemäss § 7 PBG gehört, ansonsten befürchtet werden muss, dass bei einer allfälligen Anfechtung die ganze Planaufgabe wiederholt werden müsste.

Gemäss Art. 5 Abs. 1 des eidg. Raumplanungsgesetzes (RPG) hat das kantonale Recht für einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen zu regeln. Nach Abs. 1^{ter} des RPG ist der Ertrag der Mehrwertabgabe zu verwenden für:

- Eigentumsbeschränkungen (Enteignungen, öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkungen) oder
- weitere Planungsaufgaben nach Art. 3 RPG, insbesondere für
 - Landwirtschafts- bzw. Fruchtfolgeflächen (Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG) und
 - Massnahmen zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und zur Siedlungsverdichtung (Art. 3 lit. a^{bis} RPG)

Die Mehrwertabgabe (MA) ist somit eine Ausgleichsabgabe für Vor- und Nachteile von Planungsmassnahmen, welche klar zweckbestimmt ist. Die MA stellt keine (verwendungsvorbehaltlose) Steuer, wie z.B. die Grundstückgewinnsteuer dar. Und Ausgleich heisst auch, dass der Ertrag und dessen Verwendung in der Bilanz grundsätzlich ausgeglichen sein sollen. Dies bedeutet wiederum, dass keine Erträge auf Vorrat oder lange Dauer angehäuft oder gar für andere öffentliche Zwecke und Aufgaben anstelle der ordentlichen Steuerabgaben verwendet werden dürfen.

Die Verwendung des kommunalen Mehrwertausgleichs ist in § 23 des kantonalen Mehrwertausgleichsgesetzes (MAG) abschliessend wie folgt geregelt: Die Fondsmittel werden für kommunale Planungsmassnahmen gemäss Art. 3 Abs. 3 RPG verwendet.

Der Begriff der Planungsmassnahme ist in § 1 lit. a MAG näher umschrieben bzw. begrenzt: Planung im Sinne des Bundesgesetzes vom 22. Dez. 1979 über die Raumplanung
Jede über diese Planungsmassnahmen i.S. des RPG und des MAG hinausgehende Verwendung der Fondsmittel ist damit ausgeschlossen.

Es sei hier deshalb auf diese Abgabegrundsätze und abschliessenden gesetzlichen MA-Vorgaben hingewiesen, weil mit der bundesrechtlichen Verpflichtung zur Mehrwertabgabe in einzelnen Gemeinden und Kantonen der Appetit auf zusätzliche Fiskaleinnahmen angeregt und bei den Vorlagen an den Souverän wie auch schon in Voten an einzelnen Gemeindeversammlungen mit möglichen künftigen Steuererleichterungen für eine hohe Mehrwertabgabe geworben wurde. Verschiedene in kantonalen und kommunalen Erläuterungen aufgezeigte weitergehende Verwendungsmöglichkeiten würden einer richterlichen Prüfung wohl nicht standhalten können.

Bezüglich dem neuen Planungswertausgleich und der Verwendung der Fondsmittel ist rechtlich und verfahrensmässig generell noch einiges unklar. Die im Erläuterungsbericht zur derzeitigen Planaufgabe erwähnten möglichen Verwendungszwecke könnten teilweise nicht den gesetzlichen Verwendungsvorgaben entsprechen. Der Erläuterungsbericht, über den die Gemeindeversammlung nicht befinden kann, entfaltet zudem keine gesetzliche und damit materielle Wirkung.

Behandlung der Einwendung: **nicht berücksichtigt**

Stellungnahme:

Die Fondsmittel werden für kommunale Planungsmassnahmen gemäss Art. 3 Abs. 3 RPG verwendet. Die kommunale Planungsmassnahmen gemäss § 23 MAG wurden mit § 42 Mehrwertausgleichverordnung (MAV) konkretisiert. Damit ist der Rahmen für die Verwendung der Fondsmittel klar abgesteckt. Das kommunale Fondsreglement konkretisiert im Rahmen der übergeordneten Bestimmungen (MAG und MAV) den Verwendungszweck der Fondsmittel. Es kommen keine Massnahmen in Betracht, die bereits auf anderer Rechtsgrundlage finanziert werden.

Das Fondsreglement ist nicht Bestandteil der vorliegenden Teilrevision der BZO. Das Fondsreglement wird basierend auf dem Musterreglement zum kommunalen Mehrwertausgleichsfonds des Kantons durch den Gemeinderat erarbeitet und beschlossen. Anschliessend wird das Reglement wie geplant der Gemeindeversammlung vom 18. Juni 2021 zur Genehmigung unterbreitet. Somit werden zwei separate Geschäfte an der Gemeindeversammlung zur Genehmigung unterbreitet.

Das Fondsreglement unterliegt nicht dem Genehmigungsverfahren der Nutzungsplanung und wird somit auch nicht vorher öffentlich aufgelegt. Das Reglement wird durch die Gemeinde genehmigt und bedarf weder der kantonalen Vorprüfung noch der Genehmigung durch die Baudirektion.

E2 Höhe der Mehrwertabgabe, Berücksichtigung der Grundstücksgewinnsteuer

Antrag:

Die kommunale Mehrwertabgabe sei auf maximal 25% des um Fr. 100'000 gekürzten Mehrwerts festzulegen.

Begründung:

Die Vorlage zur Revision der Bau- und Zonenordnung sieht einen Mehrwertabgabeansatz von 40% des Mehrwertes vor. Die ersten CHF 100'000 werden dabei nicht mit der Abgabe belegt. Die Abgabe, ob diese in Geld oder in konkreten Leistungen erfolgt, kann bei der Grundstücksgewinnsteuer zur Berechnung des Grundstücksgewinnes als Aufwand geltend gemacht werden, also nicht am Steuerbetrag selbst abgezogen werden. Dieser Grundsatz ist gesetzlich geregelt und allseits unbestritten. Bei der Festsetzung der Höhe der Mehrwertabgabe bedarf es jedoch einer Gesamtbeurteilung aller Abgaben. Nachfolgendes Berechnungsbeispiel soll deshalb für den Verkaufsfall die gesamten Abgaben anhand eines Gewinnblocks von (grundstücksgewinnsteuerlich über den ersten) CHF 100'000 bei unterschiedlicher Grundstückshaltedauer aufzeigen:

Gesamtabgaben Planungsmehrwert und Grundstücksgewinnsteuern				
Abgaben / Haltedauer Liegenschaft	bis 1 Jahr CHF	1- 2 Jahre CHF	2 - 5 Jahre CHF	20 Jahr CHF
1 Gesamtgewinn vor Abgaben	100'000	100'000	100'000	100'000
2 Planungsmehrwertsabgabe 40%	40'000	40'000	40'000	40'000
3 Steuerbarer Grundstücksgewinn	60'000	60'000	60'000	60'000
4 Grundstücksgewinnsteuer 20-60% v.3	36'000	30'000	24'000	12'000
5 Total Abgaben	76'000	70'000	64'000	52'000
6 Abgabenanteil am Gesamtgewinn	76%	70%	64%	52%

Bei bisher ertragswertbesteuerten landwirtschaftlich genutzten Grundstücken können sich die Gesamtabgaben durch die ergänzende Vermögenssteuer für die letzten 20 Jahre noch wesentlich erhöhen.

Solche horrenden Gesamtabgaben wirken prohibitiv, d.h. es besteht bei diesen exorbitanten Gesamtabgaben (nebst den übrigen Steuern wie z.B. MWSt. kaum ein Interesse von Investoren, über Planungsmaßnahmen wie z.B. Gestaltungsplänen oder Um- und Aufzonungen in ein langwieriges Planungsverfahren zu treten, dort um die Mehrwertberechnung zu kämpfen oder zu streiten, die Gefahr des Scheiterns vor dem Souverän einzugehen und schliesslich noch das ganze Projektierungs-, Baubewilligungs-, Ausführungs- und Vermarktungsrisiko zu tragen. Bekanntlich sind solche Entwicklungsvorgänge von der Planung bis zur Ausführung (wie z.B. Arealüberbauung Ifang, Planungsstart ca. 2002) auch noch von vielen weiteren Unwägbarkeiten begleitet. Im schlimmsten Fall sind die Planungen im Bauausführungszeitpunkt wegen veränderten Gesetzesvorgaben, Nutzungsvorstellungen und Marktverhältnissen schon wieder längst überholt und im misslichsten Fall muss eine Planung auch wieder bei null anfangen (wie z.B. Implenia-Areal und seinerzeit beim Glattpark in Opfikon), mit allen wirtschaftlichen Schadenfolgen.

Die Bereitschaft der Grundeigentümer und Projektentwickler zum erwünschten Siedlungsumbau und zur angepeilten inneren Verdichtung würde bei zu hohen Ansätzen für die Gesamtabgaben bei gleichzeitig hohen und langfristigen Realisierungsrisiken wesentlich sinken oder zu einer marktrelevanten Verteuerung des Endproduktes, wie z.B. Eigentumswohnungen führen. Selbstverständlich ist nicht jeder Mehrwertfall auch gleichzeitig mit einer Grundstückstransaktion verbunden, aber die gesamtheitliche Betrachtung und entsprechende gesetzliche Umsetzung in der Bau-

und Zonenordnung muss die Fälle von Mehrfachbelastungen mitberücksichtigen. Das Bundesgericht hat schon bei anderen Abgaberegelungen mit prohibitiver oder ungerechter Wirkung deren Unangemessenheit und Unrechtmässigkeit erkannt. Das Risiko eines Scheiterns der Vorlage bei gerichtlicher Anfechtung sollte man beim Erlass einer neuen Regelung nicht zum vornherein eingehen.

Verschiedene Gemeinden und Planungsfachleute haben diese Gefahren erkannt und sehen deshalb einen bedeutend tieferen Abgabesatz für Planungsmehrwerte vor (wie z.B. auch Volketswil, Effretikon und andere Gemeinden). In anderen Gemeinden wurden auch Vorlagen mit zu hohen Ansätzen schon zurückgewiesen.

Behandlung der Einwendung: **nicht berücksichtigt**

Stellungnahme:

Der Gemeinderat hat basierend auf der Grobabschätzung zum Mehrwert die Auswirkungen auf die Grundstücksgewinnsteuer abgeschätzt. Der Gemeinderat beurteilt die Auswirkungen als tragbar und hält an dem gemäss MAG maximal möglichen Ausgleichssatz von 40% fest. Die Grundeigentümerinnen und -eigentümern profitieren mit den übrigen 60% immer noch wesentlich von den planungsbedingten Mehrwerten.

Weitere Ausführungen können dem Kapitel 2.3 des Planungsberichts entnommen werden.

E3 **Bisherige und künftige Leistungen der Abgabepflichten**

Antrag:

Es sei festzulegen, dass bisherige planungsbedingte Leistungen an das Gemeinwesen sowie neue Aufwendungen der Abgabepflichten zu Gunsten des Gemeinwesens am Mehrwert in Anrechnung zu bringen sind.

Begründung:

Verschiedene Grundeigentümer haben durch bisherige Planungsmassnahmen ganz wesentliche Minderwerte entgegennehmen müssen, wie z.B. durch Landabtretungen, Auszonungen, Abzonungen, öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkungen etc. und zwar auch für solche Vorgänge, welche nicht durch anderweitige Planungsmassnahmen oder Entschädigungen kompensiert wurden.

Bei der seinerzeitigen Umzonung im Schossacher von ca. 30'600 m² von der Bauzone in die kommunale Landwirtschaftszone erhielt die Eigentümerschaft für die Wertverminderung keinerlei Kompensationen und keinen Planungsminderwert vergütet, obwohl schon damals eine bundesgesetzliche Regelung den Kantonen eine Ausgleichspflicht auferlegte (Art. 5 Abs. 1 Raumplanungsgesetz RPG vom 22. Juni 1979). Unabhängig davon hält Abs. 2 des gleichen Artikels fest, dass Planungen, welche zu Eigentumsbeschränkungen führen und die einer Enteignung gleichkommen, voll zu entschädigen sind. Eine solche Entschädigung wurde bis anhin nicht angebeht. Es wäre überaus stossend, wenn die gleiche Eigentümerschaft im danebenliegenden „Langä Blätz“ für eine bessere bauliche Ausnützung eine hohe Entschädigung entrichten müsste, hingegen die seinerzeitige Auszonung in die Landwirtschaftszone nicht zur Anrechnung käme oder vergütet wurde.

Behandlung der Einwendung: **nicht berücksichtigt**

Stellungnahme:

Das übergeordnete Recht (MAG und MAV) regelt die in Abzug zu bringenden Leistungen abschliessend. Die Gemeinde hat diesbezüglich keine Handhabung.

E4 Höhe der Mehrwertabgabe, Berücksichtigung der Grundstücksgewinnsteuer

Antrag:

Der Artikel 40a Abs. 3 der BZO zur Mehrwertabgabe ist wie folgt abzuändern:
 «Die Mehrwertabgabe beträgt 20 % des um Fr. 200'000.- reduzierten Mehrwerts»

Begründung:

Die für eine maximale Mehrwertabgabe von 40 % der jeweiligen Mehrwerte ist, zumal die entsprechenden Beträge nicht direkt den Gemeindefinanzen, sondern einem Fonds zufließen sollen, wie nachfolgend aufzuzeigen versucht wird, nicht verhältnismässig und somit nicht zu rechtfertigen. Dies primär aus folgenden Gründen:

Es scheint nicht angezeigt, zulasten der betroffenen Grundeigentümer, eine gem. kant. Vorgaben maximale und somit schlicht prohibitive Mehrwertabgabe, zu erheben. Eine Abgabe von max. 20 % sowie ein Freibetrag von Fr. 200'000.- scheint erheblich angemessener zu sein und führt sodann auch nicht zu einer übermässigen Öffnung eines Fonds, welcher zu neuen Begehrlichkeiten und wohl politisch und rechtlich endlosen Verfahren betr. Verwendung dieser Mittel führen wird. Zudem wird eine weniger hohe Abgabe auch zu weit mehr Akzeptanz bei den Betroffenen und damit weit weniger, allenfalls jahrelangen Rechtsmittelverfahren (u.a. betr. Höhe des Mehrwertes, welcher regelmässig nur gerichtlich/gutachterlich und häufig letztinstanzlich - Streitwert fast immer über Fr. 30'000 = Zuständigkeit Bundesgericht - festzustellen sein wird) führen werden.

Zu hohe Abgaben verteuern entsprechende Bauprojekte auf mit Mehrwertabgaben belasteten Liegenschaften und verhindern damit gute und kostenadäquate Realisierungen. Mit einer entsprechend antragsgemäss auf eine verhältnismässige Höhe reduzierten Abgabe wird dies mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit verhindert werden würde.

Das heutige System mit der bestehenden (insofern nachträglichen) komm. Grundstücksgewinnsteuer wird durch das neue System der (insofern vorgängigen) Mehrwertabgabe erheblich und in mehrfacher Hinsicht, negativ beeinflusst. Vorab werden betroffene Liegenschaftenbesitzer neu durch die vorgängige, im Entwurf vorgesehene, sehr hohe Abgabe von 40 %, in vielen Fällen gezwungen werden, sich in unverhältnismässiger Weise (wohl hypothekarisch) zu verschulden um die Abgabe überhaupt bezahlen zu können. Dies führt dann kausal betreffend möglicher Bauprojekte und deren Realisierung zu fehlenden Mitteln der betroffenen Grundeigentümer, welche dann in vielen Fällen (faktische Enteignung?) gezwungen sein werden, die betroffene Liegenschaft, wegen den entsprechend prohibitiven Abgaben im Voraus, zufolge dadurch verursachter finanzieller Zwangslage, zu, aus diesem Grunde sehr ungünstigen Konditionen, zu veräussern, was unbillig für die Betroffenen wäre und sich zudem sehr negativ auf die Erträge bei der kommunalen Grundstücksgewinnsteuer, auswirken würde.

Zudem würden die direkt den Gemeindefinanzen zukommenden Erträge aus der Grundstücksgewinnsteuer, zufolge erw., hoher Vorab-Abgabe von 40 %, sehr stark abnehmen (haben die Experten solches einmal durchgerechnet?) und dies zugunsten der Öffnung eines schwammigen Fonds, dessen Reglement noch nicht einmal festgeschrieben wurde (was wird die GV vom 18. Juni 2021, unter dem Einfluss aller sich widerstreitenden, politischen Kräfte diesbezüglich entscheiden ?) und zusätzlich wohl auch den Regeln der kommunalen Ausgabenbewilligung sowie den entsprechenden Rechtsmittelmöglichkeiten, unterstehen werden. Dass somit Steuern, wie bei der gesetzlich klar normierten Grundstücksgewinnsteuer, direkt und zeitnah den Gemeindefinanzen zukommen, werden die (hohen) Mehrwertabgaben (nur dem erwähnten Fonds gutgeschrieben, welcher dann betr. Verwendungszweck, erwähnten massiven Einschränkungen in jeder Hinsicht, unterliegen würden.

Entsprechend bitten wir Sie, nicht eine, auf den ersten Blick zwar verlockende, aber bei näherem Hinschauen sich als prohibitive, neue Abgabe, mit den aufgezeigten, erheblichsten negativen Auswirkungen auf das verfassungsmässig geschützte Eigentum der Betroffenen sowie die ordentlichen Gemeindefinanzen, verursachende Mehrwertabgabe von 40 % und tiefem Freibetrag von Fr. 100'000.-, der Gemeindeversammlung vorzulegen, sondern die eingangs beantragte, aus erwähnten Gründen weit ausgewogenere und wohl kaum anfechtbare Variante, bewilligen zu lassen.

Behandlung der Einwendung: **nicht berücksichtigt**

Stellungnahme:

Es gilt zu beachten, dass die Erträge aus dem Mehrwertausgleich nicht sofort anfallen. Die kommunale Mehrwertabgabe (Auf- und Umzonungen) wird erst mit der Baufreigabe oder bei etappierten Grossüberbauungen spätestens nach 10 Jahren der ersten Baufreigabe fällig (§10 Abs. 1-2 und §20 Abs. 3 MAG, §21 Abs. 2 MAV). Die kantonale Mehrwertabgabe (Einzonungen) wird jedoch auch bei Veräusserungen fällig (§10 Abs. 3-4 MAG), welche in Schwerzenbach jedoch nicht zur Anwendung kommen wird.

Das übergeordnete Recht (MAG und MAV) regelt den Verwendungszweck somit abschliessend. Das kommunale Fondsreglement konkretisiert diese lediglich. (vgl. E1)

Die Gemeinde hält an dem gemäss MAG maximal möglichen Ausgleichssatz von 40% fest.
