

Baudirektion Kanton Zürich
Amt für Raumentwicklung (ARE)
Postfach
8090 Zürich

22. Januar 2020

Telefon: 043 204 06 33

info@wbg-zh.ch

Mehrwertausgleichsverordnung (VE-MAV) Vernehmlassungsentwurf

Sehr geehrter Herr Raster
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zum Vernehmlassungsentwurf der MAV äussern zu können.

Vorbemerkung

Die verfassungsmässigen Grundlagen sowohl auf Bundesebene (Art. 109 Bundesverfassung) sowie des Kantons Zürich (Art. 110 Kantonsverfassung) sind Beleg für das erhebliche öffentliche Interesse an der Bereitstellung von preisgünstigem bzw. bezahlbarem Wohnraum, sei es in der Form des gemeinnützigen Wohnungsbaus oder des selbstgenutzten Wohneigentums. Gemeinnützige Wohnbauträger, meist in der Rechtsform einer Genossenschaft, entziehen in einer bereits über hundert Jahre währenden Praxis Boden dauerhaft der Spekulation, vermieten ihre Wohnungen gemäss dem Prinzip der Kostenmiete zu Selbstkosten an ihre Mitglieder und sorgen so nachhaltig für preisgünstigen Wohnraum.

Mit gegen 70'000 Wohnungen oder rund 10% des Gesamtwohnungsbestandes im ganzen Kantonsgebiet kommt unseren 300 Mitgliedern bei der Wohnraumversorgung namentlich in den Städten Zürich und Winterthur, zunehmend aber auch in vielen Agglomerationsgemeinden eine wichtige Rolle zu.

Die Wahrnehmung dieser wichtigen, im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe wird heute durch die namentlich in den Zentrumsgebieten überbordenden Bodenpreissteigerungen enorm erschwert, eine problematische Entwicklung, der auch der herkömmliche Mietwohnungsbau Privater unterworfen ist. Wir erachten es daher als sehr wichtig, dass diesem Umstand Rechnung getragen wird, etwa bei der Entwicklung der Landpreismodelle im Sinne von § 6 VE-MAV, der Anwendung von § 10 VE-MAV oder der Ausgestaltung der städtebaulichen Verträge im Sinne von § 21 Abs. 1 lit. e MAG.



B. Bemessung des Mehrwerts

b. Bemessungsgrundsätze (§ 4 Abs. 1 und 2 VE-MAV)

Änderungsvorschlag

Ergänzung der Aufzählung in Absatz 1 um den Zusatz «Überbauungs- und Nutzungsmöglichkeit».

Vgl. im Übrigen den Änderungsvorschlag zu § 14 VE-MAV.

Begründung

Gemäss den «Bemessungsgrundsätzen» in § 4 VE-MAV richtet sich die Bemessung der Mehrwerte «nach den örtlichen Verhältnissen (infrastrukturelle Ausstattung und Verkehrsverhältnisse der Gemeinde) und im Besonderen nach der Lage der Liegenschaft, ihrer Erschliessung und Überbaumöglichkeit» sowie «auf der höchstmöglichen Ausnutzung gemäss Bau- und Zonenordnung».

Die in Absatz 1 gewählte Aufzählung lässt einen Hinweis auf die Nutzungsart vermissen, so etwa die notwendige Differenzierung zwischen der Wohn- oder der Gewerbenutzung.

Wir erachten das Abstellen auf die «höchst mögliche Ausnutzung» als unzweckmässig, weil die in der Bau- und Zonenordnung vorgegebenen Höchstwerte jeweils für ein grösseres Gebiet und schematisch festgelegt werden. In gewissen Fällen kann oder soll, etwa aus städtebaulichen Überlegungen oder aufgrund baurechtlicher Rahmenbedingungen wie etwa einzuhaltender Grenzabstände, nicht vollumfänglich ausgenutzt werden. Demgegenüber sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass bei Arealüberbauungen im Sinne von § 69 PBG Mehrausnutzungen möglich sind, welche im Übrigen aber der Mehrwertausgleichspflicht gerade nicht unterworfen werden sollen.

Landpreismodelle, a. Ziele und Grundlagen (§ 6 Abs. 1 VE-MAV)

Änderungsvorschlag

Es ist klarzustellen, von welcher Verwaltungsstelle (Direktion) das Landpreismodell betrieben wird.

Begründung

Gemäss § 6 Abs. 1 VE-MAV sollen Sachverständige mit der Erstellung von Landpreismodellen betraut werden. Selbstverständlich ist die Verwaltung befugt, für komplexe Aufgaben auch externe Fachleute beizuziehen, hierfür bedarf es allerdings keiner Grundlage in einer Verordnung. Aufgrund des Wortlauts in § 6 Abs. 4 VE-MAV bleibt allerdings unklar, unter welcher Direktion diese Landpreismodelle letztlich betrieben werden sollen.

Landpreismodelle, a. Ziele und Grundlagen (§ 6 Abs. 2 VE-MAV)

Änderungsvorschlag

Auf die Aufzählung der Einflussfaktoren in Abs. 2 ist zu verzichten.

Begründung

§ 6 Abs. 2 VE-MAV enthält eine nicht abschliessende Aufzählung: «Erreichbarkeit der Zentren, Nähe zu Infrastrukturen, Immissionen, topographische Gegebenheiten wie Aussicht und Besonnung und die kommunale Steuerbelastung sowie die Überbaumöglichkeit.» Es handelt sich dabei um eine bloss ungefähr wortgleiche Wiederholung der in § 4 Abs. 1 VE-MAV bereits genannten Bemessungsgrundsätze. Diese Redundanz macht keinen Sinn und wirft bestenfalls unnötige Auslegungsfragen auf.



Landpreismodelle, b. Expertengruppe (§ 7 VE-MAV)

Änderungsvorschlag

Die vorgeschlagene Expertengruppe soll als verwaltungsunabhängige Kommission mit Aufsichtsfunktion ausgestaltet werden.

Begründung

Die gemäss § 7 VE-MAV vorgesehene «Expertengruppe Landpreismodelle» soll sich aus verwaltungsinternen sowie verwaltungsunabhängigen Fachpersonen zusammensetzen. Diese Expertengruppe soll «mindestens zweijährlich» Stellung nehmen «zu den Landpreismodellen, insbesondere zu den wissenschaftlichen Grundlagen sowie zur Weiterentwicklung der Modelle, und zu den planungsbedingten Zu- und Abschlägen.»

Für die Beratung und Vorbereitung seiner Geschäfte oder für Aufsichtsaufgaben kann der Regierungsrat Kommissionen einsetzen. Solche Expertengremien machen unter verschiedenen Gesichtspunkten Sinn, sei es im Hinblick auf eine laufende Weiterentwicklung der vorliegenden Modelle, aufgrund der hohen Ansprüche an die Qualität und Akzeptanz oder wo eine völlige Offenlegung, etwa aus Datenschutzgründen, nur beschränkt möglich ist.

Mit der vorliegenden Regelung wird den hohen Ansprüchen, welche an eine solche Expertengruppe zu stellen sind, allerdings nur unzureichend Rechnung getragen, zu unbestimmt und wenig griffig umschrieben sind deren Kompetenzen und Stellung. Diese Kommission muss über umfassende Einsichtsrechte verfügen, den Vollzug im Sinne einer Aufsichtsbehörde überwachen, dem Regierungsrat Bericht erstatten und über ein Antragsrecht an die zuständige Direktion verfügen. Angesichts der enormen Bedeutung dieser neuen staatlichen Aufgabe wird die Ausgestaltung als eine von der kantonalen Verwaltung unabhängige Kommission empfohlen. Dies setzt u.a. eine breit abgestützte Besetzung mit einschlägig bewanderten Fachleuten aus Praxis und Wissenschaft voraus. Ferner erachten wir die Vertretung der kommunalen Ebene als sehr wichtig.

Aufgrund des Marktanteils von kantonsweit rund 10 % am gesamten Wohnungsbestand und dem im öffentlichen Interesse liegenden gemeinnützigen Wohnungsbau erachten wir den Einsitz eines Vertreters der gemeinnützigen Wohnbauträger als gerechtfertigt.

Verfahren, c. Schätzung des Mehrwerts (§ 10 VE-MAV)

Änderungsvorschlag

Ergänzung von § 10 Abs. 2 lit. c VE-MAV mit dem Nachsatz «oder anderweitig für den gemeinnützigen Wohnungsbau dauerhaft gesicherten Liegenschaften».

Begründung

Wie bereits in der Einleitung erwähnt, entziehen gemeinnützige Wohnbauträger, meist in der Rechtsform einer Genossenschaft, in einer bereits über hundert Jahre währenden Praxis Boden dauerhaft der Spekulation und vermieten ihre Wohnungen gemäss dem Prinzip der Kostenmiete zu Selbstkosten an ihre Mitglieder. Diese in den Statuten der einzelnen Wohnbauträger verankerte Selbstbindung erfolgt gemäss den Vorgaben des eidg. Wohnraumförderungsrechts und bildet die Voraussetzung für die Anerkennung als gemeinnütziger Wohnbauträger. Damit wird in jedem Fall eine Veräusserung zu einem Preis ausgeschlossen, welcher die effektiven Erwerbs- und Erstellungskosten übersteigt. Allein dieser Umstand verhindert bereits einen spekulativen Verkauf. Bei heute rund 300 gemeinnützigen Wohnbauträgern mit über 70'000 gemeinnützigen Wohnungen im Kanton Zürich bildet die Veräusserung einer Liegenschaft ein Ereignis mit einem ausgesprochenen Seltenheitswert.

Mit dem Inkrafttreten von § 49b PBG am 1. November 2019 können die Gemeinden Zonen mit Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum vorsehen. Inwieweit von diesem Instrument tatsächlich Gebrauch gemacht wird, ist derzeit völlig offen. Es ist allerdings anzunehmen, dass sich auch auf lange Sicht über 90 % der Liegenschaften gemeinnütziger Wohnbauträger ausserhalb dieser planerischen Festlegungen befinden werden.



Angesichts der vorliegenden Mehrwertabgaben-Problematik käme wohl eine grundbuchliche Sicherung in Betracht, etwa in der Form einer Anmerkung «Gemeinnütziger Wohnungsbau».

Verfahren, f. Bereinigung (§ 13 VE-MAV)

Änderungsvorschlag

§ 13 VE-MAV sei als umfassende Möglichkeit einer Revision der Mehrwertabgabe-Verfügung auszugestalten, allenfalls unter Nennung der Revisionsgründe in einem anzufügenden Absatz 2. In gesetzessystematischer Hinsicht wäre § 13 in den nachfolgenden Abschnitt C. Festsetzung der Mehrwertabgabe zu verschieben.

Begründung

Der vorgeschlagene § 13 VE-MAV in Verbindung mit § 14 VE-MAV lässt die Bereinigung als «beschränkte Revisionsmöglichkeit» erscheinen. Es sind allerdings weitere triftige Gründe denkbar, welche eine Überprüfung der Mehrwertbemessung nahelegen, so etwa allfällige Entscheide von Rechtsmittelinstanzen oder wesentlich veränderte Verhältnisse.

C. Festsetzung der Mehrwertabgabe

Verfahren (§ 14 VE-MAV)

Änderungsvorschlag

Die Festsetzung gemäss § 14 VE-MAV ist als provisorischer Beschluss vorzusehen. Die definitive Festlegung soll hingegen erst nach Massgabe des rechtskräftig bewilligten Bauprojekts erfolgen.

Begründung

Zum Zeitpunkt der Planungsmassnahme ist die effektiv realisierbare Ausnützung ebenso wenig in hinreichender Genauigkeit bekannt, wie etwa die ebenfalls das Nutzungsmass ganz wesentlich beeinflussenden öffentlich-rechtlichen sowie die u.E. ebenfalls zu berücksichtigenden privatrechtlichen Eigentumsbeschränkungen.

Dementsprechend wird ein zweistufiges Vorgehen vorgeschlagen. So soll mit dem Eintritt der Rechtskraft der Planungsmassnahme ein vorsorglicher Entscheid ergehen. Die umfassende Überprüfung des rechtlich Erlaubten erfolgt im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens und findet letztlich ihren Niederschlag in der Baubewilligung. Erwächst diese in Rechtskraft, so bildet sie die definitive und zuverlässige Grundlage für die Festsetzung der Mehrwertabgabe.

D. Bezug der Mehrwertabgabe (§§ 17 ff. VE-MAV)

Fälligkeit bei Überbauung (§ 17 VE-MAV)

Änderungsvorschlag

Die Bagatellgrenze von 100 m² ist als Untergrenze beizubehalten, jedoch um einen prozentualen Schwellenwert zu ergänzen, z.B. von 10 % der massgebenden Geschossfläche.



Begründung

Es ist zwar sinnvoll, den Eintritt der Fälligkeit von baulichen Massnahmen abhängig zu machen, welche ein bestimmtes Mindestmass überschreiten. Die Festlegung in der Form einer absoluten Untergrenze von 100 m² ist soweit richtig, wobei unklar ist, auf welche Ausgangsfläche diese Bagatellgrenze eigentlich Bezug nimmt. Da auch bei grösseren Grundstücken Massnahmen untergeordneter Bedeutung nicht automatisch eine Fälligkeit auslösen sollen, wäre zusätzlich ein prozentualer Schwellenwert von beispielsweise 10 % der massgebenden Geschossfläche vorzusehen. Mit der vorgeschlagenen absoluten Bagatellgrenze löst beispielsweise schon die nachträgliche Verglasung der Balkone bei einem Mehrfamilienhaus die Abgabepflicht aus.

Ausgleichszins (§ 20 VE-MAV)

Änderungsvorschlag

§ 20 VE-MAV ist zu ergänzen:

- wonach die Fälligkeit der Abgabeforderung gemäss § 10 MAG eintritt
- innert welcher Frist, bzw. ab wann der Ausgleichszins zu entrichten ist

Begründung

Der Eintritt der Fälligkeit ergibt sich bereits aus § 10 MAG, weshalb auf diese Norm verwiesen werden kann. Ferner sollte klargestellt werden, innert welcher Frist bzw. ab welchem Zeitpunkt ein Ausgleichszins zu entrichten ist.

E. Städtebauliche Verträge (§ 24 VE-MAV)

Inhalt eines städtebaulichen Vertrags bzw. eines Vorvertrags (§§ 24 ff. VE-MAV)

Änderungsvorschlag

§§ 24 und 25 VE-MAV sind zu streichen, allenfalls kann auf die sehr klar gehaltenen Regelungen in § 21 MAG verwiesen werden.

Begründung

§§ 21 und 22 MAG regeln den städtebaulichen Vertrag bereits auf formell-gesetzlicher Stufe zweckmässig und hinreichend. Die ergänzenden Bestimmungen im VE-MAV regeln vertragsrechtliche Selbstverständlichkeiten oder Aspekte, welche ohne Weiteres den Vertragsparteien überlassen werden können. Ganz grundsätzlich erachten wir Beschränkungen der Vertragsfreiheit wie auch der Gemeindeautonomie auf Verordnungsstufe als unzulässig. Als unnötig erachten wir die Regelung eines Vorvertrags.

Wir ersuchen Sie um Berücksichtigung unserer Anträge. Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

*Wohnbaugenossenschaften Schweiz
Regionalverband Zürich*

Christian Portmann
Präsident

Regionalverband Winterthur

Doris Suter Gresia
Präsidentin