FDP
Die Liberalen

FDP. Die Liberalen.
Ortspartei Adliswil
Dr. Silvia Helbling, Präsidentin
Lebernstrasse 3
8134 Adliswil

M +41 (0)79 656 91 83
silvia.helbling@fdp-adliswil.ch
www.fdp-adliswil.ch

Stadt Adliswil
Stadtrat
Ressort Bau und Planung
Soodstrasse 52
8134 Adliswil

Adliswil, 21. Mai 2021

Teilrevision Bau- und Zonenordnung (BZO) zum Mehrwertausgleich (Anhörung): Stellungnahme der FDP Adliswil

Sehr geehrter Herr Stadtpräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne äussern wir uns zur Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO), mit welcher ein kommunaler Mehrwertausgleich eingeführt werden soll, wie folgt:

1. Allgemeine Bemerkungen zur Verdichtung und deren (finanziellen) Auswirkungen

Gemäss Erläuterungsbericht drängt sich ein Mehrwertausgleich auf, weil verdichtetes Bauen mit zusätzlichen Kosten für das Gemeinwesen verbunden sei. Namentlich soll mittels neuer öffentlicher Infrastrukturen eine umwelt- und sozialverträgliche Verdichtung gewährleistet werden (S. 5).

Das verdichtete Bauen war in den letzten Jahren – auch in Adliswil – weitgehend unbestritten. Vermehrt ist jedoch festzustellen, dass dieser Kurs in der Bevölkerung immer weniger Rückhalt geniesst. Dazu tragen verschiedene Gründe bei. Nebst ökologischen Bedenken und der zunehmenden Verstädterung von Adliswil – mit wenig attraktiven Überbauungen von Leimbach, Manegg, Altstetten, Schlieren, Dübendorf oder Opfikon vor Augen – gilt es dabei insbesondere auch die finanziellen Folgen zu beachten. Der gleichzeitige Bezug von sehr vielen Wohnungen in einer verdichteten Wohnüberbauung führt zu einem Bedarf an zusätzlicher Infrastruktur. Die Corona-Pandemie mit der zeitweise verordneten Home-Office-Pflicht hat zudem eindrücklich klargemacht, dass stark verdichtetes Wohnen den Bedürfnissen immer weniger gerecht wird. Grossprojekte mit hoher baulicher Dichte dürften es künftig immer schwerer haben, politische Mehrheiten zu finden.

Vor diesem Hintergrund ist es aus Sicht der FDP Adliswil fraglich, ob das verdichtete Bauen, wie es in den letzten Jahren auch in Adliswil stattfand, ein Zukunftsmodell darstellt und ob die Mehrwertabgabe deshalb für Adliswil überhaupt relevant sein wird. Für die FDP Adliswil ist dabei auch klar, dass sich die Stadt Adliswil nicht vom Kanton «einschüchtern» lassen sollte (vgl. S. 5 des Erläuterungsberichts): Es gibt keine Verpflichtung zum verdichteten Bauen!

Auch wenn die Realisierung von verdichteten Überbauungen zu einem sofortigen Bedarf an zusätzlicher Infrastruktur führt, ist in den Anhörungsunterlagen kaum ausgeführt, weshalb verdichtetes Bauen für die Allgemeinheit per se teurer sein sollte. Natürlich entstehen durch die Realisierung und den Bezug neuer Wohnungen Kosten für die Bereitstellung öffentlicher Infrastrukturen (Strassen, Leitungen, Schulhäuser usw.). 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 – nicht zuletzt, weil die Neuzugezogenen ebenfalls Steuern zahlen.

Entsprechend wird verdichtetes Bauen nur dann zum Problem, wenn die Steuerkraft der Neuzuziehenden zu tief liegt, um die entstehenden Kosten zu tragen. Die Einführung einer Mehrwertabgabe wird an der mangelnden finanziellen Nachhaltigkeit einer solchen Verdichtung nichts ändern, weil sie – im Gegensatz zu Steuern – nur einmal fliessen würde. Daher ist auch unverständlich, wie im Erläuterungsbericht (S. 5) davon

geschwärmt wird, wie mit einer Mehrwertabgabe bzw. einem städtebaulichen Vertrag Investitionen z.B. in eine zusätzliche Turnhalle oder einen Kindergarten mitfinanziert werden können: Zum einen sind deren Betrieb und Unterhalt sehr viel kostspieliger als die Erstellung, zum anderen würde dieser zusätzliche Infrastrukturbedarf ohne hochverdichtete Überbauungen gar nicht erst entstehen.

Daraus folgt, dass nicht die Verdichtung per se zu Mehrkosten führt, sondern nur, wenn dabei Vorhaben umgesetzt werden, bei welchen die Steuerkraft der Neuzuzüger nicht ausreicht, um die entstehenden Kosten zu decken.

Zusammengefasst ist die FDP Adliswil der Ansicht, dass es für die Stadt Adliswil sinnvoller und finanziell nachhaltiger ist, nur sehr zurückhaltend Grossprojekte mit hoher Dichte zuzulassen. Notwendige Bedingung dafür ist ein fundierter Nachweis, dass die erwartete Steuerkraft der Neuzuzüger sämtliche Kosten tragen wird. Der Grosse Gemeinderat hat dem Stadtrat mit Überweisung des Postulats (ex Motion) «Massvolle Verdichtung statt Grossüberbauungen und Hochhäuser» vom 9. Dezember 2020 den entsprechenden Auftrag erteilt, stattdessen vermehrt auf eine sanfte Verdichtung durch Anhebung der Ausnützungsziffern in den Zonen W2 und W3 zu setzen. Gleichzeitig ist bei (grossen) Bauprojekten vermehrt darauf zu achten, dass die Steuerkraft der Neuzuzüger genügend hoch ist, um die zusätzlich entstehenden Kosten dauerhaft und nachhaltig zu tragen.

Wir vermissen im Anhörungsentwurf die Auseinandersetzung mit der Frage, ob verdichtetes Bauen für Adliswil überhaupt ein zukunftsfähiges Modell ist und ob die dafür notwendigen politischen Mehrheiten überhaupt bestehen.

2. Allgemeine Bemerkungen zur Mehrwertabgabe

Vorab halten wir fest, dass die Aussage auf S. 5 des Erläuterungsberichts, wonach Grundeigentümer keinen Ausgleich für Planungsvorteile (durch Auf- und Umzonungen oder Sondernutzungsplanungen) leisten, falsch ist: Nutzen Grundeigentümer diese Vorteile und erstellen sie mehr Wohnungen, erzielen sie höhere Erträge, die den Einkommens- bzw. Gewinnsteuern unterliegen. Gleichzeitig steigt auch der Wert der Liegenschaft, was Auswirkungen bei den Vermögens- bzw. Kapitalsteuern zeigt. Bauprojekte, die trotz dieser Mehreinnahmen und Mehreinnahmen aufgrund von Steuerzahlungen der Bewohner immer noch zu ungedeckten Kosten führen, sollten grundsätzlich nicht bewilligt werden.

Weiter ist es uns wichtig festzuhalten, dass Erträge aus der Mehrwertabgabe für eine Gemeinde zusätzliche Einnahmen darstellen, die neben den ordentlichen Steuern anfallen und ohne anderweitige steuerliche Entlastungen zu einer unerwünschten 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). Aus liberaler Sicht darf deshalb die Mehrwertabgabe nicht zu hoch ausfallen.

In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass die Erträge aus der Mehrwertabgabe – im Gegensatz zu den Einnahmen der Grundstückgewinnsteuer, aber auch aus Einkommens-, Gewinn-, Vermögens- und Kapitalsteuern – nur sehr eingeschränkt eingesetzt werden können. Dies ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil die Mehrwertabgabe zu einer erheblichen Reduktion der Grundstückgewinnsteuern führen kann. Damit würde der finanzielle Handlungsspielraum der Stadt Adliswil spürbar eingeschränkt.

3. Ökonomische Auswirkungen einer Mehrwertabgabe

Aus Sicht des Grundeigentümers erhöht die Mehrwertabgabe die Kalkulationskosten eines Bauprojekts. Der Grundeigentümer wird sich überlegen, wie er auf diese zusätzlichen Kosten reagiert, damit die angestrebte Rendite weiterhin erzielt werden kann. Er kann entweder auf das Bauprojekt bzw. auf die Nutzung des Planungsvorteils verzichten, bei der Bauausführung mit Abstrichen bei der Qualität Kosten reduzieren oder die Zusatzkosten auf Mieter überwälzen. In der gegenwärtigen Marktlage ist insbesondere von letzterem auszugehen: Die Mehrwertabgabe würde auf die Mieter abgewälzt und zu einer Erhöhung der Mietzinsen führen. Mit anderen Worten würden die Mieter nicht nur mit ihren Steuerzahlungen zur Infrastrukturfinanzierung beitragen, sondern versteckt und intransparent auch mit höheren Mieten. Naiv ist hingegen die Vorstellung, dass die Grundeigentümer die Mehrkosten aufgrund der Mehrwertabgabe einfach selber tragen würden. Auch wenn man argumentieren könnte, dass es ökonomisch einerlei ist, wer die Mehrwertabgabe trägt, ist es aus unserer Sicht nachhaltiger, wenn Neuzuzüger bzw. Mieter ihre Kosten dauerhaft über jährliche Steuerzahlungen tragen anstatt über einen einmaligen Mehrwertausgleich.

4. Höhe der Mehrwertabgabe und Freifläche

Gemäss kantonalem Recht darf der Abgabesatz 0 bis 40 % betragen. Der Stadtrat beantragt, den Abgabesatz in Adliswil auf 20 % festzusetzen. Wir begrüssen es, dass der Stadtrat Adliswil der Versuchung widerstand, den Maximalsatz vorzuschlagen, wie dies bspw. die Stadt Zürich vorsieht.

Wie vorstehend ausgeführt, besteht grundsätzlich kein Bedarf für eine Mehrwertabgabe, wenn die baurechtlichen Vorgaben so ausgestaltet sind, damit die künftigen Bewohner mit ihrer Steuerkraft die entstehenden Kosten vollständig selber tragen. Aus Sicht der FDP Adliswil ist auch klar, dass sich der Adliswiler Finanzhaushalt nicht stabilisieren lässt, wenn die Stadt Adliswil einfach den Maximalsatz festsetzt. Um die Finanzen langfristig im Lot zu halten, braucht Adliswil den richtigen Bewohnermix.

Der vorgeschlagene Abgabesatz von 20 % kann die FDP Adliswil daher knapp akzeptieren, auch wenn sie einen tieferen Satz bevorzugt hätte.

Die Festlegung der Freifläche beim gesetzlichen Maximum von 2000 m² wird von der FDP Adliswil unterstützt. Damit ist sichergestellt, dass nur grosse Überbauungen abgabepflichtig würden und der administrative Aufwand gering bleibt.

5. Bemerkungen zur Verwendung der Mehrwertabgabe und zum Mehrwertausgleichsfonds

Wir sind uns bewusst, dass das Fondsreglement, welches die Verwendung der Mehrwertausgleichserträge regelt, nicht Gegenstand dieser Anhörung ist. Da das Reglement vom Grossen Gemeinderat festgesetzt wird, teilen wir Ihnen dennoch bereits heute gestützt auf das Musterreglement des Amts für Raumentwicklung unsere Forderungen dazu mit:

Finanzkompetenzen: Die Verwendung der Fondsmittel ist von demjenigen Organ (Stadtrat, Grosser Gemeinderat, Stimmvolk) zu beschliessen, das auch bei einer Finanzierung aus dem ordentlichen, steuerfinanzierten Haushalt zuständig wäre. Es wäre stossend, wenn Stadtrat oder Grosser Gemeinderat bei der Verwendung der Fondsmittel über höhere Kompetenzen verfügen würden als bei einer ordentlichen Finanzierung. Unter allen Umständen ist zu vermeiden, dass die Budgethoheit von Grossem Gemeinderat und den Stimmberechtigten umgangen wird, indem gewisse Ausgaben über den Mehrwertausgleichsfonds finanziert werden. Analog zu den Regeln beim Gemeinnützigen Fonds des Kantons Zürich sind deshalb grössere Beiträge dem Grossen Gemeinderat zur Genehmigung vorzulegen.

Berücksichtigung Folgekosten: Bei der Zuweisung von Fondsmitteln sind deren Folgekosten (für Unterhalt und Betrieb) transparent auszuweisen und ebenfalls aus dem Fonds zu finanzieren – Mehraufwand zulasten des städtischen Haushalts müssen ausgeschlossen werden. Denn es würde der Idee der Mehrwertabgabe, die ja verdichtungsbedingte Mehrkosten tragen soll, diametral zuwiderlaufen, wenn die Folgekosten doch wieder durch den steuerfinanzierten Haushalt zu tragen wären.

Kein Subventionstopf: Die Mittel des Mehrwertausgleichsfonds sollen für eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen und demzufolge für Massnahmen im Siedlungsgebiet eingesetzt werden. Zu verhindern ist, dass sich der Fonds zu einem «Subventionstopf» entwickelt, mit welchem sich Privatpersonen und Organisationen eine neue Einnahmequelle erschliessen. Vielmehr sollen ausnahmslos von städtischen Stellen lancierte Projekte Mittel erhalten.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Dr. Silvia Helbling, Gemeinderätin
Präsidentin FDP Adliswil

Mario Senn, Gemeinderat
Fraktionspräsident