

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 2. September 2015

758.

Interpellation von Christine Seidler betreffend Ausmass der Planungsgewinne als Folge von Ein-, Um- und Aufzonungen und von Infrastruktur-Investitionen sowie Handlungsspielräume für eine Teilabschöpfung der Planungsmehrwerte

Am 4. März 2015 reichte Gemeinderätin Christine Seidler (SP) folgende Interpellation, GR Nr. 2015/59, ein:

Nicht nur raumplanerische Massnahmen wie Ein-, Um- und Aufzonungen der öffentlichen Hand, sondern auch der steuerfinanzierte Bau von Infrastrukturen wie u.a. Schulhäuser, Parks, öffentlicher Verkehr und Strassen beeinflussen den Wert der betroffenen Grundstücke und Immobilien erheblich. Damit steigt der Verkehrs- und Ertragswert der Grundstücke und Immobilien.

In diesem Zusammenhang bitten wir um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wieviele Quadratmeter Land haben auf dem Gemeindegebiet Zürich von Um- oder Aufzonungen oder allenfalls Einzonungen in den letzten zehn Jahren profitiert?
2. Wieviele Quadratmeter Nutzfläche im Wohnungs- und Einfamilienhausbau sind in den letzten zehn Jahren in der Stadt Zürich durch Neubau entstanden?
3. Wie hoch werden die erheblichen Vorteile zu Gunsten der Grundeigentümer und Grundeigentümerinnen durch Planung (Planungsmehrwerte, Verkehrswertsteigerung) in Zürich in den letzten zehn Jahren geschätzt?
4. Praktiziert Zürich eine Teilabschöpfung der Planungsmehrwerte über vertragliche Vereinbarungen? Wir bitten um konkrete Beispiele. Wenn Nein, weshalb verzichtet sie darauf, oder was sind die fehlenden Handlungsspielräume?
5. Wie hoch beziffern sich die von der Stadt Zürich geleisteten Infrastruktur-Investitionen in Strassen, Brücken, Velowegen, Schulhäuser, Grün- und Erholungsanlagen, qualitativ öffentliche Räume, Erweiterung und Anbindung des öffentlichen Verkehrs (inkl. Kantonsbeiträge) in den letzten zehn Jahren?
6. Wie hoch werden die erheblichen Vorteile (Verkehrswertsteigerung) der Immobilieneigentümer- und -eigentümerinnen im Neubau durch steuerfinanzierte Infrastruktur-Investitionen in Zürich in den letzten zehn Jahren geschätzt? Welche Einnahmen wurden demgegenüber für die Stadt Zürich durch die Grundstücksgewinnsteuer in den letzten zehn Jahren generiert?
7. Werden Immobilieneigentümer und -eigentümerinnen (insbesondere Immobilienentwickler, die Immobilien weiterverkaufen (z.B. im Stockwerkeigentum) an den Infrastruktur-Investitionen beteiligt? Wenn nein, weshalb nicht? Wenn ja, wie und in welchem Ausmass?

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

Die im nachfolgenden Text aufgeführten Zahlen sind, mit Ausnahme der Angaben zu den Fragen 5 und 6, grobe Schätzungen. Die Zahlenangaben zu den Fragen 5 und 6 sind gerundet.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

Zu Frage 1 («Wieviele Quadratmeter Land haben auf dem Gemeindegebiet Zürich von Um- oder Aufzonungen oder allenfalls Einzonungen in den letzten zehn Jahren profitiert?»):

Das Gemeindegebiet der Stadt Zürich umfasst rund 92 Millionen Quadratmeter Land in Bau- und Nichtbauzonen. Davon waren in den Jahren 2005–2015 rund 1,5 Millionen Quadratmeter von Teilrevisionen der Bau- und Zonenordnung betroffen. Dabei handelt es sich um Aufzonungen sowie Um- und Einzonungen im gesamten Gemeindegebiet. In dieser Quadratmeterzahl nicht enthalten sind Gestaltungspläne und Sonderbauvorschriften.

Zu Frage 2 («Wieviele Quadratmeter Nutzfläche im Wohnungs- und Einfamilienhausbau sind in den letzten zehn Jahren in der Stadt Zürich durch Neubau entstanden?»):

Gemäss einem Auszug des Gebäude- und Wohnungsregisters der Stadt Zürich (GWZ, Statistik Zürich) wurden zwischen 2005 und 2015 rund 2 Millionen Quadratmeter Wohnungsfläche durch Neubauten und Ersatzneubauten geschaffen.

Zu Frage 3 («Wie hoch werden die erheblichen Vorteile zu Gunsten der Grundeigentümer und Grundeigentümerinnen durch Planung (Planungsmehrwerte, Verkehrswertsteigerung) in Zürich in den letzten zehn Jahren geschätzt?»):

In den Jahren 2005–2015 entstand im Zusammenhang mit Teilrevisionen der Bau- und Zonenordnung für die betroffenen Parzellen ein planungsbedingter Mehrwert von rund 100 Millionen Franken.

Im selben Zeitraum wurden in der Stadt Zürich 32 Gestaltungspläne und 6 Sonderbauvorschriften festgesetzt. Aus diesen Sondernutzungsplanungen erwuchs den betroffenen Parzellen ein planungsbedingter Vorteil von rund 160 Millionen Franken.

Zu Frage 4 («Praktiziert Zürich eine Teilabschöpfung der Planungsmehrwerte über vertragliche Vereinbarungen? Wir bitten um konkrete Beispiele. Wenn Nein, weshalb verzichtet sie darauf, oder was sind die fehlenden Handlungsspielräume?»):

Im Zusammenhang mit Nutzungsplanungsvorhaben prüft die Stadt Zürich jeweils, ob seitens der Grundeigentümerschaft die Möglichkeit und Bereitschaft besteht, im Sinne des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG) den mit dem Planerlass verbundenen Mehrwert auszugleichen. Dabei können auf vertraglichem Weg unter Berücksichtigung des Einzelfalls unterschiedliche Formen eines Ausgleichs für den Planungsvorteil gefunden werden. Häufig sieht der vertragliche Vorteilsausgleich so aus, dass die Grundeigentümerschaft eine Infrastrukturmassnahme der öffentlichen Hand finanziell unterstützt. Dabei geht es in der Regel um öffentliche Aufwertungsmassnahmen auf dem Areal selbst, in der unmittelbaren Nachbarschaft oder im Quartier der vom Planerlass profitierenden Grundeigentümerschaft. Auch kann es vorkommen, dass eine Investorin oder ein Investor, der ein grösseres Areal mit einer Sondernutzungsplanung entwickeln möchte, sich vertraglich bereit erklärt, einen Teil des Areals an eine gemeinnützige Bauträgerschaft abzutreten, damit diese i.S.v. Art. 2^{quater} der Gemeindeordnung auf dem abgetretenen Teilareal preisgünstige Wohnungen realisieren kann.

Die Planungen der letzten Jahre zeigen, dass private Grundeigentümerschaften vor allem in solchen Fällen bereit sind, einen Planungsvorteil auszugleichen, wenn sie im Rahmen einer Sondernutzungsplanung ihr Grundstück entwickeln. Der vertragliche Ausgleich von Planungsvorteilen geschieht im gegenseitigen Einvernehmen. Gegen den Willen einer Grundeigentümerschaft, etwa auf dem Weg einer anfechtbaren Verfügung anlässlich einer Aufzoning in der Grundordnung (BZO) oder im Zusammenhang mit einer Sondernutzungsplanung, können mangels gesetzlicher Grundlage keine Mehrwertbeiträge eingefordert werden.

Folgende Beispiele (nicht abschliessend) illustrieren die erwähnte Praxis:

Im Zusammenhang mit dem Erlass der Sonderbauvorschriften für das Gebiet Neu-Oerlikon traten die Privaten auf der Grundlage einer entsprechenden Vereinbarung mehrere Parzellen unentgeltlich an die Stadt Zürich ab, damit öffentliche Parkanlagen errichtet werden konnten.

Im Zusammenhang mit den Sonderbauvorschriften für das Maag-Areal Plus traf die Stadt Zürich eine Vereinbarung mit den Privaten, die es erlaubte, auf einer privaten Parzelle eine für die Öffentlichkeit zugängliche Parkanlage (den Maaghof) zu realisieren. Dabei erklärten sich die Privaten bereit, die Kosten für Bau und Unterhalt der Parkanlage zu übernehmen.

Im Vorfeld zur Bearbeitung des privaten Gestaltungsplans Zollstrasse traten die SBB einen Teil des zu entwickelnden Areals an eine gemeinnützige Bauträgerschaft ab, um den Bau von preisgünstigen Wohnungen zu ermöglichen.

Aus Anlass des privaten Gestaltungsplans Quai Zurich schloss die Stadt Zürich mit den Eigentümerinnen und Eigentümern einen Vertrag ab, der einen Ausgleich des Planungsvorteils in Form einer namhaften finanziellen Beteiligung an der in Projektierung befindenden Aufwertung der Hafepromenade Enge vorsieht.

Schliesslich erhielt die Stadtverwaltung in Einzelfällen auch schon Beiträge von privaten Grundeigentümerinnen und Eigentümern, deren Parzellen direkt von der Aufwertung einer Infrastrukturmassnahme in der Nachbarschaft mitprofitieren konnten. So leisteten z.B. benachbarte Eigentümerinnen und Eigentümer freiwillige Beiträge an die von der öffentlichen Hand finanzierte Erstellung des Quartierparks Pflingstweid, der sich auf einer städtischen Parzelle befindet. Hierbei handelt es sich allerdings nicht um den Ausgleich eines Planungsvorteils nach Art. 5 RPG, denn der Vorteil geht nicht auf eine nutzungsplanerische Massnahme i.S.v. Art. 14 Abs. 1 RPG zurück.

Zu Frage 5 («Wie hoch beziffern sich die von der Stadt Zürich geleisteten Infrastruktur-Investitionen in Strassen, Brücken, Velowegen, Schulhäuser, Grün- und Erholungsanlagen, qualitativ öffentliche Räume, Erweiterung und Anbindung des öffentlichen Verkehrs (inkl. Kantonsbeiträge) in den letzten zehn Jahren?»):

Die über die gesamte Stadt Zürich getätigten Investitionen (Instandstellungen und Neubauten) in den letzten zehn Jahren (2005–2015) teilen sich wie folgt auf die betroffenen Dienstabteilungen auf:

Tiefbauamt: Rund 720 Millionen Franken für Strassen, Brücken, Velowege und öffentliche Räume, darin enthalten sind rund 210 Millionen aus Beiträgen von Kanton Zürich, Bund und aus Rückerstattungen von Dritten (für Leistungen des Tiefbauamtes).

Immobilien Stadt Zürich: Rund 710 Millionen Franken für Schulhäuser, darin enthalten sind rund 25 Millionen Franken Subventionen von Bund und Kanton Zürich.

Grün Stadt Zürich: Rund 210 Millionen Franken für Sport- und Badeanlagen; Grünanlagen; Friedhöfe; Schul-, Spiel- und Gemeinschaftsanlagen und Strassenbäume, darin enthalten sind rund 8 Millionen Franken Unterstützung von Kanton und Bund.

Verkehrsbetriebe der Stadt Zürich: Rund 400 Millionen Franken für Gleisanlagen, Haltestellen und Fahrleitungen. Darin enthalten sind die Subventionen von Kanton und Bund. Sie belaufen sich auf rund 120 Millionen Franken.

Zu Frage 6 («Wie hoch werden die erheblichen Vorteile (Verkehrswertsteigerung) der Immobilieneigentümer- und -eigentümerinnen im Neubau durch steuerfinanzierte Infrastruktur-Investitionen in Zürich in den letzten zehn Jahren geschätzt? Welche Einnahmen wurden demgegenüber für die Stadt Zürich durch die Grundstücksgewinnsteuer in den letzten zehn Jahren generiert?»):

Öffentliche Infrastruktur ist ein Gemeingut, das einer sehr grossen Zahl von Liegenschaften zugutekommt, zuweilen aber auch direkt betroffene Parzellen schlechter stellen kann. Im Gegensatz zu parzellenbezogenen nutzungsplanerischen Massnahmen lassen sich bei Infrastrukturmassnahmen, die der Allgemeinheit zugutekommen, die «Vorteile» oder Verkehrswertsteigerungen mit Blick auf die «profitierenden» Parzellen in der Mehrzahl der Fälle nicht ohne Weiteres feststellen oder schätzen. Das Raumplanungsgesetz kennt zudem den Ausgleich nur im Zusammenhang mit der Nutzungsplanung. Abklassierungen von Strassen mögen zwar ein betroffenes Quartier aufwerten; hierbei handelt es sich aber häufig um eine sanierungsähnliche Massnahme für Quartiere, die zugunsten der Allgemeinheit während vielen Jahren die mit der öffentlichen Infrastruktur verbundenen Nachteile in Kauf nehmen mussten.

Die Einnahmen der Stadt Zürich aus der Grundstücksgewinnsteuer beliefen sich im Zeitraum von 2005–2014 auf 1352,0 Millionen Franken. Es ist anzumerken, dass die Grundstückgewinnsteuer nicht in einen direkten Zusammenhang mit dem Ausgleich von planerischen Mehrwerten gestellt werden kann. Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, und Kommunikation (UVEK) schreibt dazu in Zusammenhang mit der Revision des Raump lanungsgesetzes in einer Medienmitteilung vom 4. Januar 2013: *«Die Grundstückgewinnsteuer nach heutiger Praxis eignet sich nicht, um erhebliche planungsbedingte Vorteile im Sinn des Gesetzgebungsauftrags des Bundes angemessen abzuschöpfen. Die meisten Kantone kennen einen so genannten <Besitzdauerabzug>: Je länger mit der Veräusserung des Grundstücks zugewartet wird, umso tiefer ist der Steuersatz. Dadurch werden Vorteile aus Einzonungen nach langer Besitzdauer durch die Grundstückgewinnsteuer nur ungenügend oder überhaupt nicht mehr ausgeglichen. Der entsprechende Abzug ermuntert zudem zur Baulandhortung und läuft damit der im öffentlichen Interesse liegenden Planungsabsicht entgegen.»* Dies gilt selbstverständlich nicht nur bei Einzonungen, sondern auch für andere Vorteile, die durch planerischen Massnahmen erzielt werden.

Zu Frage 7 (**«Werden Immobilieneigentümer und -eigentümerinnen (insbesondere Immobilienentwickler, die Immobilien weiterverkaufen (z.B. im Stockwerkeigentum) an den Infrastruktur-Investitionen beteiligt? Wenn nein, weshalb nicht? Wenn ja, wie und in welchem Ausmass?»**):

Beim Verkauf von Liegenschaften greift die Grundstücksgewinnsteuer. Der Verkauf löst jedoch keine Pflicht zur Beteiligung an Infrastrukturkosten aus.

Die Grundeigentümerschaft hat gestützt auf das Planungs- und Baugesetz (PBG; LS 700.1; §146) die Feinerschliessung, also die Erstellung von Quartieranlagen zu finanzieren. Dazu zählen Infrastrukturanlagen wie Strassen und Wege, aber auch Versorgungs- und Entsorgungsanlagen (Wasserversorgung, Elektrizität, Entwässerung), welche die Erschliessung eines Quartiers oder einer ausgewählten Parzellengruppe zum Zweck haben. Anders sieht es aus, wenn solche Infrastrukturanlagen gestützt auf die Richtplanung von übergeordneter Bedeutung sind. Solche sogenannten Groberschliessungsanlagen, die der Erfüllung richtplanerischer Vorgaben dienen, werden von der öffentlichen Hand finanziert. Beim Bau oder der Verbesserung von Groberschliessungsstrassen oder öffentlichen Plätzen können von der Grundeigentümerschaft, deren Liegenschaften dadurch eine Wertvermehrung erfahren, gestützt auf das kantonale Strassengesetz (StrG; LS 722.1; §62) unter gewissen Voraussetzungen sogenannte Grundeigentümerinnen- und Grundeigentümerbeiträge erhoben werden. In der Stadt Zürich sind die zur Erschliessung der Bauzonen nötigen Groberschliessungsanlagen mehrheitlich erstellt. Weil zudem der Tatbestand der Verkehrswertsteigerung im Sinne des Strassengesetzes nicht gegeben ist, werden solche Grundeigentümerinnen- und Grundeigentümerbeiträge nur noch selten erhoben.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti