

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 10. Juli 2013

633.

Interpellation der AL-Fraktion betreffend Art und Umfang der Wertsteigerungen als Folge von Ein-, Um- und Aufzonungen sowie Beteiligung des Gemeinwesens an den Wertsteigerungen

Am 9. Januar 2013 reichte die AL-Fraktion folgende Interpellation, GR Nr. 2013/8 ein:

Als Folge von Um-, Auf- und Einzonung von Grundstücken können Grundstücke höher oder wertschöpfungsintensiver ausgenutzt werden. Der gleiche Effekt kann auch durch Gestaltungspläne, Sonderbauvorschriften und Arealboni erreicht werden. Dadurch steigt in der Regel der Landwert und es entstehen grosse, mitunter gewaltige Mehrwerte. Diese Wertsteigerungen sind Ergebnisse von Akten der Verwaltung respektive von Volksscheiden. Diesen Gewinnen liegt keine Arbeitsleistung oder sonstige Leistung der Grundeigentümer zugrunde. Es handelt sich um sogenannte ‚arbeitslose Gewinne‘. Ein Teil dieser Gewinne wird allenfalls durch die Grundstücksgewinnsteuer besteuert und kommt somit dem Gemeinwesen zugute. Weitere Abgaben erfolgen mitunter in Form einer, in der Regel bescheidenen, Beteiligung der Grundeigentümer an allgemeinen Infrastrukturleistungen, von denen wiederum die Grundeigentümer überdurchschnittlich profitieren (Kanalisation, Erschliessung, Parks usw.).

Im Zuge der zum Teil spektakulären Gewinne, die mit solchen Geschäften in den letzten Jahren erreicht wurden, und im Hinblick auf die bevorstehende BZO-Revision interessiert es, wie das Gemeinwesen stärker an diesen Wertsteigerungen beteiligt werden kann, auch im Sinne eines Beitrags an die durch die intensiveren Nutzungen fällig werdenden Investitionen in die Infrastrukturen.

1. Welche Mehrwerte wurden in den vergangenen 15 Jahren in Zürich durch Ein-, Um- und Aufzonungen (inklusive Sondernutzungspläne) geschaffen? Gewünscht werden – exemplarisch – insbesondere Angaben zu Grundstücken in Zürich West (z.B. Maag-Areal), Stadtraum HB (Europaallee und Zollstrasse), Letzibach (SBB), Westlink (v.a. SBB), Löwenbräu, Hürlimann, Zollfreilager, Leutschenbach.
2. In welchem Umfang wurden infolge Wertsteigerungen nach Umzonungen in Zürich West Grundstücksgewinnsteuern bezahlt?
3. In welchem Umfang konnten (und können noch) Grundeigentümer von (partiellen) Steuerbefreiungen profitieren? Diese Frage interessiert vor allem bei Transaktionen, Um- und Aufzonungen, in denen SBB, ZKB und andere staatliche oder staatsnahe Grundeigentümer involviert waren.
4. Welche Beiträge haben private Grundeigentümer und / oder Investoren, die von Ein-, Um- und Aufzonungen profitierten, an die Kosten von Infrastrukturen (Parks, Strassen, öffentlichen Verkehr, Kanalisation, Schulen usw.) geleistet? Gewünscht wird eine Übersicht über grössere Projekte und Areale der letzten 15 Jahre. Insbesondere interessieren die Beiträge im Fall des Pfingstweidparks, beim Gleisbogenpark Zürich West.
5. Welche grösseren Areale, Entwicklungsgebiete und Quartier(teil)e werden in Zukunft ein-, um- oder aufgezonzt? Welche Mehrwerte werden dadurch (geschätzt) erzielt? Wie kann und soll der Mehrwert berechnet werden? Wie, in welcher Form und in welchem Umfang können Mehrwerte abgeschöpft werden? Gewünscht wird eine Übersicht über grössere Projekte und Areale ungefähr der kommenden 10 Jahre.
6. Wie wird sich der Stadtrat zukünftig zur Frage der Mehrwertabschöpfung stellen? Welchen Prozentsatz hält er bei der Mehrwertabschöpfung für vertretbar? (Das Bundesgericht hält eine Abschöpfung bis 60% für zulässig.)
7. Inwiefern kann das Instrument des Quartierplans eingesetzt werden, um eine stärkere Beteiligung der Grundeigentümer an den Infrastrukturkosten zu erreichen?

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

Zu Frage 1: Umfangreiche Umzonierungen erfolgten im Zusammenhang mit der von der Baudirektion aufsichtsrechtlich verfüigten BD-BZO 1995. Diese hatte zur Folge, dass z. B. Gebiete in Zürich-West, Leutschenbach, Manegg und Zollfreilager von der Industriezone in die Zone IHD (Industriezone mit Zulassung von Handels- und Dienstleistungsnutzungen) umzoniert wurden. Die Öffnung der Industriezonen für Dienstleistungs- und Handelsnutzungen führte zu grossen Mehrwerten der betroffenen Grundstücke, welche seinerzeit aber weder berechnet noch abgeschöpft wurden.

Mit der BZO-Revision 1999 erfolgte schliesslich eine Korrektur, indem einige dieser IHD-Gebiete (Leutschenbach, Zürich-West) mit dem Ziel nach Mischnutzungen in Zentrumszonen umzont wurden. Diese Umzonierung erlaubte zwar ein grösseres Nutzungsspektrum, indem auch Wohnen zulässig wurde, die Ausnützungsmöglichkeiten wurden aber gegenüber der IHD-Zone (Ausnützung 250 Prozent) nicht erhöht, im Gegenteil sogar teilweise reduziert. Der Versuch, in den Entwicklungsgebieten Zürich-West und Leutschenbach mittels städtebaulichen Verträgen Beiträge an öffentliche Infrastrukturen von den Grundeigentümerinnen und -eigentümern zu verlangen, war nur teilweise erfolgreich. Für die hoheitliche Anordnung solcher Beiträge fehlt die gesetzliche Grundlage.

Mit dem Ziel nach zusätzlichen Kapazitäten für Wohnraum (Legislaturziel: «10 000 Wohnungen in 10 Jahren») wurden mit der BZO-Revision 1999 verschiedene Wohnzonen aufzont. Auch hier wurden keine Mehrwerte berechnet, weshalb auch dazu keine Zahlen vorliegen.

Seit der BZO-Revision 1999 wurden insgesamt nur noch wenige Umzonierungen in der Stadt Zürich vorgenommen. In den letzten 15 Jahren wurden 5 Sonderbauvorschriften und 55 Gestaltungspläne erarbeitet und in Kraft gesetzt. Gestaltungspläne haben gemäss bisheriger Praxis in der Regel keine Mehrausnützung gegenüber der Grundordnung zum Ziel. Deshalb stellt sich hier nicht in gleichem Umfang die Frage nach den planungsbedingten Mehrwerten. Mit Gestaltungsplänen wird aber meistens ein Beitrag an die Infrastruktur, die Freiräume und die städtebauliche Gestaltung und Aufwertung gesichert. In diesem Sinne schaffen sie Mehrwerte.

Zusammenfassend ist die Frage 1 dahingehend zu beantworten, dass die anlässlich der Nutzungsplanung entstehenden Mehrwerte bis anhin nicht erhoben bzw. abgeschöpft wurden. Hierfür besteht derzeit keine gesetzliche Grundlage. Die Grundstücksgewinnsteuer erfasst nicht vollumfänglich die erzielten Grundstücksgewinne, da sie nur bei Handänderungen erhoben wird. Auch ist die Grundstücksgewinnsteuer kein geeignetes Instrument, um Gewinne bzw. planungsbedingte Mehrwerte nachzuweisen oder aufzulisten. Von der Grundstücksgewinnsteuer lässt sich nicht ableiten, auf welche ökonomischen Faktoren oder durch welche Handlungen der Verwaltung die Mehrwerte bzw. Gewinne im Einzelfall zurückzuführen sind. Grundstücksgewinnsteuer und Mehrwerte infolge planerischer Massnahmen der öffentlichen Verwaltung sind zwei verschiedene Steuerinstrumente. Die Zusammenstellung der erhobenen Grundstücksgewinnsteuern wäre mit sehr hohem administrativem Aufwand verbunden.

Zu Frage 2: Im Gebiet Zürich-West wurden in den Jahren 2000 bis 2012 insgesamt 52,63 Millionen Franken Grundstücksgewinnsteuern rechtskräftig veranlagt. Dieser Betrag umfasst alle gehandelten Grundstücke, unabhängig davon, ob die fraglichen Grundstücke von nutzungsplanerischen Massnahmen oder Sondernutzungsplanungen betroffen waren.

Grundstücksgewinnsteuern werden erhoben von den Gewinnen, die sich bei einer Handänderung an Grundstücken ergeben. Die Höhe des Steuersatzes bemisst sich nach der Höhe des Gewinns (Verkaufspreis abzüglich Ankaufspreis und wertvermehrnde Aufwendungen) und der massgebenden Besitzdauer. Bei der Grundstücksgewinnsteuer handelt es sich um keine eigentliche Form der Mehrwertabschöpfung. Denn es ist unerheblich, ob der Mehrwert bzw. Grundstücksgewinn z. B. durch eine Um- oder Aufzoning entstanden ist oder das Resultat von marktwirtschaftlichen Gegebenheiten ist. Die Grundstücksgewinnsteuer fällt zudem nur an, wenn das Grundstück gehandelt wird.

Zu Frage 3: Nach Steuergesetz sind bei folgenden Handänderungen die Gewinne von der Grundstücksgewinnsteuer befreit:

- Bei Grundstücken des Bundes und seiner Anstalten, nach Massgabe des Bundesrechts.
- Bei Grundstücken des Kantons und seiner Anstalten, der zürcherischen Gemeinden und ihrer Anstalten sowie der Zweckverbände von Gemeinden im Sinne des Gemeinde-

rechts, sofern die Grundstücke unmittelbar öffentlichen oder gemeinnützigen Zwecken oder Kultuszwecken gedient haben.

- Bei Grundstücken ausländischer Staaten im Rahmen des Steuergesetzes.
- Für die Zürcher Kantonalbank in ihrer Eigenschaft als Anstalt des Kantons gilt die Steuerbefreiung, falls das Grundstück unmittelbar öffentlichen Zwecken gedient hat (z. B. Bankschalter der ZKB, Arbeitsplätze für ZKB-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter sowie Archivräume für die ZKB usw.). Was die Erwerberinnen bzw. die Erwerber mit den entsprechenden Liegenschaften machten, ist diesbezüglich nicht relevant.
- Für die SBB in ihrer Eigenschaft als konzessioniertes Verkehrsunternehmen gilt folgende Regelung: Von der Steuerpflicht befreit sind die vom Bund konzessionierten Verkehrs- und Infrastrukturunternehmen, die für diese Tätigkeit Abgeltungen erhalten oder aufgrund ihrer Konzession einen ganzjährigen Betrieb von nationaler Bedeutung aufrechterhalten müssen. Die Steuerbefreiung erstreckt sich auch auf Gewinne aus der konzessionierten Tätigkeit, die frei verfügbar sind. Von der Steuerbefreiung ausgenommen sind jedoch Nebenbetriebe und Liegenschaften, die keine notwendige Beziehung zur konzessionierten Tätigkeit haben.

Zu Frage 4: Quartierpark Pfingstweid: Beim Quartierpark Pfingstweid betragen die vertraglich gesicherten finanziellen Beiträge privater Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer 1,98 Millionen Franken. Die Gesamtkosten liegen in der Höhe von etwa 11,7 Millionen Franken einschliesslich Pavillon, ZüriWC, Altlastensanierung, Zwischennutzung des Schulgeländes und der Räumung des Familiengartenareals.

Gleisbogen: Beim Gleisbogen haben private Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer an den öffentlichen Fuss- und Veloweg Fr. 809 000.– bezahlt. Zudem wurde von Privaten das Konzept des Gleisbogens auf ihren Grundstücken im Umfang von Fr. 1 037 000.– realisiert. Die Gesamtkosten betragen 19,5 Millionen Franken einschliesslich Passerelle und Altlastensanierung.

Mühleweg: Die vertraglich zugesicherten finanziellen Beiträge privater Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer betragen beim Mühleweg Fr. 25 000.–. Weiter zugesagt, aber noch nicht vertraglich gesichert, sind Beteiligungen Privater im Umfang von Fr. 327 000.–. Zudem werden auf Privatgrund nach dem Konzept Mühleweg Massnahmen im Umfang von geschätzten Fr. 310 000.– realisiert. Gemäss einer Grobschätzung liegen die Gesamtkosten bei etwa 2,3 Millionen Franken.

Leutschenpark: Beim Leutschenpark haben Private an den Park Fr. 300 000.– bezahlt. Durch den Transfer von Freiflächen umliegender Grundstücke in den Park wurde ein Betrag von Fr. 4 999 000.– bezahlt. Die Gesamtkosten liegen bei 35,3 Millionen Franken einschliesslich Landkosten von 22,2 Millionen Franken und Altlastensanierung.

Zu Frage 5: Neueinzonungen sind kurz- bis mittelfristig keine vorgesehen bzw. auch nicht möglich. Das Siedlungsgebiet gemäss kantonalem Richtplan entspricht praktisch der heutigen Bauzone. Zudem sind Neueinzonungen, soweit sie landschaftlich und ökologisch wertvolle Flächen umfassen, aufgrund der Kulturlandinitiative nicht bzw. nur eingeschränkt möglich.

Über geplante Um- und Aufzonierungen kann jeweils frühestens im Rahmen des Mitwirkungsverfahrens öffentlich informiert werden.

Aktuell sind folgende Zonenplanänderungen im Mitwirkungs- bzw. Genehmigungsverfahren. Alle diese Änderungen begründen sich entweder mit der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben oder dienen dem genossenschaftlichen Wohnungsbau:

- Herdernstrasse, von F, E in Q4
- Glattbogen Wallisellenstrasse, von W2 in W3

- Wasserschutzpolizei Mythenquai, von F in Oe
- Dunkelhölzli, von F in E
- Mathysweg, von W3 in W5

Zurzeit sind zwei Sonderbauvorschriften in Bearbeitung:

- Hardturm, Neubau Stadion mit Wohnungsbau
- Neu-Oerlikon, Revision SBV

Zurzeit sind 13 Gestaltungspläne in Bearbeitung.

Wertsteigerungen von baureifen Grundstücken können vielseitige Ursachen haben: Allgemeine wirtschaftliche Entwicklungen (Angebot und Nachfrage nach Liegenschaften in Abhängigkeit von volkswirtschaftlichen Entwicklungen), wertsteigernde Änderungen im Rahmen der Nutzungsplanung (Ein-, Auf- und Umzonungen sowie Sondernutzungsplanungen) oder auch Investitionen der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers.

Das Abschöpfen von Mehrwerten beschränkt sich auf Fälle, in denen die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer von Wertsteigerungen profitiert, die allein durch planerische Massnahmen der öffentlichen Verwaltung entstehen. Die Berechnungsgrundlage für eine Mehrwertabschöpfung soll also der planungsbedingte Mehrwert sein.

Zu Frage 6: Der Stadtrat erachtet eine Mehrwertabschöpfung für den Kanton Zürich, so wie es das Raumplanungsgesetz vorsieht, als richtig. Die blosser Besteuerung des Grundstücksgewinns bei einer Handänderung ist kein sachgerechter bzw. ausreichender Vorteilsausgleich i.S.v. Art. 5 RPG. Für die Abschöpfung des planungsbedingten Mehrwerts braucht es aber ein kantonales Gesetz im formellen Sinn. Der Stadtrat erachtet eine Mehrwertabschöpfung von 50 Prozent, wie dies die Stadt Basel kennt, als angemessen. Die Mehrwertabschöpfung sollte sich nicht nur auf Einzonungen, sondern auch auf wertsteigernde Auf- und Umzonungen beziehen. Im Weiteren sollte die Mehrwertabschöpfung nicht nur monetär erhoben werden können. Im Interesse der Stadt wären auch z. B. selbst realisierte Infrastrukturmassnahmen oder Beiträge an preisgünstigen Wohnungsbau.

Abgesehen von der eigentlichen Abschöpfung des planungsbedingten Mehrwerts kann die kooperative Sondernutzungsplanung dazu eingesetzt werden, dass die privaten Bauwilligen mittels strenger Auflagen (Gestaltungsplanvorschriften) einen kostenrelevanten Beitrag an die Verbesserung der städtebaulichen Qualität leisten bzw. Bauvorhaben realisieren, welche die Wertigkeit der Regelbauweise übersteigen.

Zu Frage 7: Sowohl das Planungs- und Baugesetz wie auch die Rechtsprechung beschränken den Einsatz der Quartierplanung strikte auf die Feinerschliessung. D. h., private Grundeigentümerinnen und -eigentümer können, gestützt auf das Quartierplaninstrument, nicht dazu gezwungen werden, Beiträge an Infrastrukturvorhaben zu leisten, die nicht zu den Quartierplananlagen gehören, die da u. a. sind: Quartierstrassen, Kanalisation, Wasserversorgung und Elektrizität, wobei die Hauptsammler zur Groberschliessung gehören, sowie gemeinschaftliche Ausstattungen und Ausrüstungen. Die gesetzliche Kostenpflicht zulasten der Privaten beschränkt sich auf die Anlagen, die dem Quartier dienen (so genannte Feinerschliessung). Was darüber hinaus geht, muss von der öffentlichen Hand finanziert werden.

Das Quartierplaninstrument sorgt dafür, dass die Feinerschliessung privat finanziert wird und nach Erstellung ins öffentliche Eigentum übergeht, somit also das Steuersubstrat nicht mit Aufwendungen der Feinerschliessung belastet wird.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti