

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 2. April 2014

307.

Schriftliche Anfrage von Severin Pflüger und Albert Leiser betreffend Erwerb des Koch-Areals von der UBS, Hintergründe zu den Verhandlungen und Auflagen für einen Gestaltungsplan sowie zur Zonierung im Entwurf zur BZO-Revision

Am 8. Januar 2014 reichten Gemeinderäte Severin Pflüger (FDP) und Albert Leiser (FDP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2014/12, ein:

Gemäss StRB 1139 vom 18. Dezember 2013 hat der Stadtrat in Zürich Altstetten ein 29'521 m² grosses Areal (sog. Kochareal) in der Zone IHD (Entwurf BZO-Revision: IG III) für 70,2 Millionen Franken von der UBS AG (folgend Verkäuferin) erworben.

Ursprünglich hatte die Verkäuferin geplant, das Areal selbst zu überbauen, und hat mit der Stadt Zürich verschiedene Verhandlungsrunden für die Festlegung eines Gestaltungsplans geführt. Am 4. September 2013, noch bevor diese Verhandlungen abgeschlossen waren, nahm die Verkäuferin vom Projekt Abstand und bot das Areal der Stadt zum Kauf an. Das Angebot sollte jedoch nur bis zum 31. Dezember 2013 Gültigkeit haben.

Angeblich – zumindest wird es so von verschiedener Seite kolportiert – ging der Entschluss zum Verkauf des Areals und der Verzicht auf die Erstellung von Wohnungen von internen Abläufen in der Verkäuferin aus, die nichts mit dem Projekt zu tun gehabt hätten, sondern rein finanzieller Natur gewesen seien. Spekuliert wird (und diese Spekulationen werden offensichtlich gezielt gefördert), dass die Verkäuferin mit dem Verkauf ihre Liquidität aufbessern, einen Buchgewinn erzielen oder die Eigenkapitalbasis stärken wollte.

Die Anfragenden halten diese Spekulationen und Erklärungen für den plötzlichen Verkauf für unglaubwürdig und unzutreffend.

So verfügte die Verkäuferin im fraglichen Zeitpunkt über mehr als ausreichend Liquidität und hat in mehreren sehr grossen Tranchen eigene Obligationen zurückgekauft (So hat sie beispielsweise anfangs Dezember 2013 bekannt gegeben, für 2.15 Milliarden Franken eigene Obligationen zurückzukaufen).

Auch hat die Verkäuferin mit dem Verkauf sicherlich keinen Buchgewinn realisiert. Die Verkäuferin wendet den Rechnungslegungsstandard IFRS 13 an. Gemäss diesem ist für die Bewertung der Liegenschaft vom "highest and best use" auszugehen. Folgt man den Darlegung des StRB 1139 zum Kaufpreis, so hat die Verkäuferin für das Areal ohne weiteres 80.4 Millionen Franken als Buchwert einsetzen müssen. Aus dem Verkauf ergibt sich für sie also einen Buchverlust.

Mit Basel III unterliegt die Verkäuferin härteren Bestimmungen bezüglich Eigenkapitaldeckung, was bei ihr und anderen Banken zu asset shifting führte. Das Veräussern von selbst gehaltenen Grundstücken, die man selbst zu entwickeln gedenkt, ist jedoch nicht Gegenstand des asset shifting, da deren Verkauf auf die Eigenkapitaldeckung keinen signifikanten Einfluss hat.

Der Grund für den plötzlichen Stimmungsumschwung muss daher an einem anderen als dem vorgegebenen Ort gesucht werden.

Wir bitten den Stadtrat daher um Beantwortung der nachstehenden Fragen:

1. Wie viele Wohnungen beabsichtigte die Verkäuferin auf dem Areal zu erstellen? Wie viele wären bei maximaler Ausnutzung nach Regelbauweise und wie viele mit Gestaltungsplan möglich gewesen?
2. Der Verkäuferin wurden im Rahmen des Gestaltungsplans verschiedene Auflagen gemacht und es wurden "Gegengeschäfte" verlangt. Zum Teil sind sie bekannt. Zum Teil nicht. Welche Auflagen wurden gemacht? Welche Gegengeschäfte verlangt? Wann wurden diese von der Stadt eingebracht? Was wurde mit ihnen bezweckt?
3. Welche Auflagen und Gegengeschäfte waren am 4. September 2013 von der Verkäuferin erfüllt und waren welche nicht erfüllt?
4. Was schätzt der Stadtrat: Welche Rendite hätte die Verkäuferin bei nur minimalen Auflagen erzielt und welche Rendite hätte sie bei Erfüllung aller Auflagen erzielt?
5. Hat der Stadtrat sich überlegt, anstatt das Areal zu erwerben, gemachte Auflagen und verlangte "Gegengeschäfte" zurückzunehmen, um das Projekt der Verkäuferin zu ermöglichen?
6. Ist es nach Ansicht des Stadtrats "besser", dass das Grundstück nun im Besitz der Stadt ist und von ihr überbaut werden kann?
7. Die Verkäuferin und auch die Stadt plant an diesem Standort Wohnungen. Weshalb verblieb das Grundstück im Entwurf der neuen BZO in der Industriezone?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Die Anfragenden erachten «kolportierte» Überlegungen, wonach sich die UBS AG zwecks Liquiditätsverbesserung bzw. Stärkung des Eigenkapitals zum Verkauf des Areals entschlossen habe, als unzutreffend. Der Grund für den plötzlichen Verkaufsentscheid müsse woanders liegen.

Der Stadtrat hat keinerlei Einblick in die internen Beweggründe der UBS AG, die diese zum Verkauf des Areals bewogen haben. Er äussert sich deshalb nicht zu den angestellten Vermutungen. Die UBS AG hatte der Stadt kurzfristig Gelegenheit zum Kauf des Areals geboten. Der Stadtrat nahm diese, gestützt auf Art. 41 lit. m der Gemeindeordnung und Art. 39 lit. f der Geschäftsordnung des Stadtrates (Dringlichkeitsbeschluss), wahr. Die Einzelheiten sind im öffentlich zugänglichen STRB Nr. 1139 vom 18. Dezember 2013 über den Arealkauf dargelegt. Der Beschluss wurde nach vorgängiger Orientierung auch der Rechnungsprüfungskommission zugestellt. Ausserdem informierte der Vorsteher des Finanzdepartements die Spezialkommission Finanzdepartement (SK FD).

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

Zu Frage 1 («Wie viele Wohnungen beabsichtigte die Verkäuferin auf dem Areal zu erstellen? Wie viele wären bei maximaler Ausnutzung nach Regelbauweise und wie viele mit Gestaltungsplan möglich gewesen?»):

Das Grundstück liegt in der «Industriezone mit Handels- und Dienstleistungsbetrieben (IHD)». Gemäss Entwurf zur Revision der Bau- und Zonenordnung soll es der Industrie- und Gewerbezone IG III zugeteilt werden.

Eine Wohnnutzung ist weder in der heutigen IHD noch in der geplanten IG III zulässig, weshalb ein Vergleich mit der Regelbauweise nicht möglich ist. Gestützt auf einen gemeinsam definierten Gestaltungsplan, dem Machbarkeitsstudien zugrunde lagen, ging die UBS AG von 300 bis 450 erstellbaren Wohnungen aus.

Zu den Fragen 2, 3 und 7 («Der Verkäuferin wurden im Rahmen des Gestaltungsplans verschiedene Auflagen gemacht und es wurden "Gegengeschäfte" verlangt. Zum Teil sind sie bekannt. Zum Teil nicht. Welche Auflagen wurden gemacht? Welche Gegengeschäfte verlangt? Wann wurden diese von der Stadt eingebracht? Was wurde mit ihnen bezweckt? Welche Auflagen und Gegengeschäfte waren am 4. September 2013 von der Verkäuferin erfüllt und waren welche nicht erfüllt? Die Verkäuferin und auch die Stadt plant an diesem Standort Wohnungen. Weshalb verblieb das Grundstück im Entwurf der neuen BZO in der Industriezone?»):

Gemäss Vorschlag zur Teilrevision der Bau- und Zonenordnung sollen alle heute in der IHD befindlichen Grundstücke einer Industrie- und Gewerbezone zugeteilt werden. Im Falle des «Koch-Areals» sieht der in Revision begriffene regionale Richtplan jedoch kein Arbeitsplatzgebiet mehr vor, so dass nutzungsplanerisch auch eine Wohnnutzung in Betracht kommt.

Im Hinblick auf das Leitbild für die Gebietsentwicklung Letzi entwickelten Stadt und UBS AG bereits 2005 erste Ideen für eine städtebaulich attraktive und nachhaltige Nutzung des «Koch-Areals». Gestützt auf eine städtebauliche Machbarkeitsstudie von 2010 und ein positives Feedback des Baukollegiums stimmte der Stadtrat 2011 einer Sondernutzungsplanung zu. Es wurden folgende Nutzungen vorgesehen:

- Öffentlich zugänglicher Park mit 10 000 m² Fläche zur Verbesserung des Freiraumdefizits im Letzigebiet
- Realisierung von 300 bis 450 Wohnungen, wovon ein Drittel im gemeinnützigen Wohnungsbau
- Öffentlich zugängliche Nutzungen und quartierorientierte Gewerbenutzung im Erdgeschoss

Aufgrund dieses gemeinsam festgelegten Rahmens begann die UBS AG mit den Vorbereitungen für den Projektwettbewerb. Der Sachverhalt ist im erwähnten STRB Nr. 1139/2013 ausführlich beschrieben. Es gibt keine Abmachungen, die «zum Teil» unbekannt sind.

Zu den Fragen 4 und 5 («Was schätzt der Stadtrat: Welche Rendite hätte die Verkäuferin bei nur minimalen Auflagen erzielt und welche Rendite hätte sie bei Erfüllung aller Auflagen erzielt? Hat der Stadtrat sich überlegt, anstatt das Areal zu erwerben, gemachte Auflagen und verlangte "Gegengeschäfte" zurückzunehmen, um das Projekt der Verkäuferin zu ermöglichen?»):

Wie in der Antwort zu Frage 1 aufgeführt, erfordert die Wohnnutzung eine Umzonung oder eine Sondernutzungsplanung. Für den Stadtrat kommt eine Nutzungsänderung jedoch nur in Betracht, soweit diese im öffentlichen Interesse liegt.

Im Zuge der planerischen Abklärungen und der Gespräche mit der UBS AG wurden ein neues Nutzungskonzept und eine baurechtliche Ausnützung definiert, denen beide Seiten zugestimmt haben. Die UBS AG nahm in der Folge denn auch die umfangreichen Vorbereitungen für den Projektwettbewerb vor. Da es sich um eine ausgewogene Lösung handelte, wäre für den Stadtrat ein Zurücknehmen der öffentlichen Anliegen nicht in Betracht gekommen.

Beim Landverkauf an die Stadt sicherte sich die UBS AG zudem im Hinblick auf die Entwicklung ihres Nachbarareals einen Baumassen- und Freiflächentransfer sowie verschiedene Nachbarrechte. Dies war für die Stadt angesichts der geplanten Freifläche (Park) auf dem «Koch-Areal» akzeptabel (vgl. STRB Nr. 1139/2013).

Zu Frage 6 («Ist es nach Ansicht des Stadtrats "besser", dass das Grundstück nun im Besitz der Stadt ist und von ihr überbaut werden kann?»):

Im erwähnten Stadtratsbeschluss wurde das Kaufinteresse der Stadt wie folgt beschrieben:

Die Stimmberechtigten haben 2011 folgende Ergänzung der Gemeindeordnung beschlossen:

Art. 2^{quater} ¹Die Gemeinde setzt sich aktiv für den Schutz, die Erhaltung und die Erhöhung des Anteils von preisgünstigen Wohnungen und Gewerberäumen ein und verpflichtet sich dem Ziel einer sozialen Durchmischung in allen Quartieren und der Sicherung von Familienwohnungen.

²Sie sorgt mit gezielten Massnahmen dafür, dass auch ein genügender Anteil ökologisch vorbildlicher Wohnungen preisgünstig zur Verfügung gestellt wird.

³Sie sorgt in Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Partnerinnen oder Partnern für ein an der Nachfrage orientiertes Angebot an Wohnmöglichkeiten und betreuten Einrichtungen für ältere Menschen.

⁴Sie sorgt dafür, dass sich die Zahl der Wohnungen im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgerinnen oder Wohnbauträgern, die ohne Gewinnabsichten dem Prinzip kostendeckender Mieten verpflichtet sind, stetig erhöht. Sie strebt einen Anteil von einem Drittel an allen Mietwohnungen an; ausgenommen von dieser Berechnung sind Wohnungen und Einfamilienhäuser im selbstgenutzten Eigentum.

⁵Über das Erreichen dieser Ziele legt der Stadtrat dem Gemeinderat alle vier Jahre Rechenschaft ab, namentlich über die Entwicklung des Anteils der gemeinnützigen und der subventionierten Wohnungen durch Erwerb, Neubau und Ersatzneubau und des Angebots an Wohnungen für Familien und für ältere Menschen sowie die getroffenen Massnahmen zu Erhalt und Schaffung preisgünstiger, ökologisch vorbildlicher Wohnungen.

Zur Erfüllung dieses Auftrags, insbesondere zur Anhebung des Anteils an gemeinnützigen Wohnungen und an Gewerberäumen, benötigt die Stadt unter anderem ausreichend Landreserven. Da sie ihre Baulandreserven in den vergangenen Jahrzehnten weitestgehend für den Wohnungsbau und Infrastrukturbauten eingesetzt hat, verfügt sie heute nur noch über wenige grössere überbaubare Areale.

Mit dem Erwerb des UBS-Areals gelangt die Stadt in den Besitz eines grossen Baulandareals im Entwicklungsgebiet Letzi. Es steht ihr frei, die künftige Nutzung über eine entsprechende Zonierung oder allenfalls einen Gestaltungsplan zu bestimmen. Im Vordergrund dürften, wie bisher vorgesehen, Gewerbenutzungen, gemeinnütziger Wohnungsbau sowie eine öffentlich zugängliche Parkfläche stehen.

Der erwähnte Baumassen- und Freiflächentransfer auf das Nachbarareal der UBS kann hingenommen werden. Erstellt die Stadt das neue Schulhaus in der Erholungszone Bachwiesen, drängt sich auf dem Kaufareal eine Kompensation der Freifläche (öffentlicher Park) auf. Ausserdem hat es die Stadt in der Hand, die sinnvolle bzw. benötigte Nutzung über einen Gestaltungsplan zu bestimmen.

Der Stadtrat ist nach wie vor der Meinung, dass eine aktive Kaufpolitik für die Stadt unverzichtbar ist, wenn sie dem von den Stimmberechtigten in der Gemeindeordnung verankerten Auftrag ernsthaft nachkommen will. Dieser umfasst nicht zuletzt die Förderung preisgünstiger Gewerberäume. Bei der Überbauung des «Koch-Areals» soll deshalb auch ein namhafter Anteil an Gewerbeflächen realisiert werden.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cucho-Curti