

**Auszug  
aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich**

vom 9. Juli 2008

**869. Schriftliche Anfrage von Jacqueline Badran und 63 Mitunterzeichnende betreffend Stadtentwicklung, Planungsgewinne.** Am 7. Mai 2008 reichte Gemeinderätin Jacqueline Badran (SP) und 63 Mitunterzeichnende folgende Schriftliche Anfrage ein:

In Zürich schreitet die Stadtentwicklung schneller voran als je zuvor. Ganze Stadtteile werden in weniger als einem Jahrzehnt vollständig verändert. Neu-Oerlikon, Zürich-West sind Beispiele solcher Veränderungen. Daneben gibt es auch einzelne Grossvorhaben wie Sihl-City, HB-Südwest, Prime-Tower, das Kongresshaus und viele mehr. Immer wieder kommt es dabei zu Umzonungen (wie beispielsweise kürzlich beim Zollfreilager) oder zu Sonderbewilligungen im Rahmen von Gestaltungsplänen.

Damit verbunden sind teilweise erhebliche Vorteile durch die Planung (Planungsgewinne). Gemäss Art. 5 RPG (Bundesgesetz über die Raumplanung) soll das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile regeln, die durch Planungen nach Massgabe des Raumplanungsgesetzes entstehen.

In diesem Zusammenhang bitte ich um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie hoch schätzt der Stadtrat die in den letzten 20 Jahren entstandenen erheblichen Vorteile durch Planungen? Erhebt der Stadtrat solche Schätzungen gemäss Auftrag aus Art. 5 RPG? Wenn nein, weshalb nicht?
2. Welchen Spielraum (je mögliches Mittel und Massnahme) hat die Stadt Zürich bei ausserfiskalischen Massnahmen zum Ausgleich von erheblichen Vorteilen durch Planungen?
3. Ist der Stadtrat in Kenntnis von ausserfiskalischen Massnahmen aus anderen in oder ausländischen Städten, wie zum Beispiel Frankfurt, wo Vorteile durch Planungen (oft Hochhäuser) mit der Übernahme von Erschliessungs- und Infrastrukturleistungen durch die Bauherrschaft ausgeglichen werden?
4. Welche Mittel und Massnahmen zum Ausgleich der Vorteile im Sinne von Art. 5 RPG wurden und werden in der Stadt Zürich umgesetzt? Ich bitte um ausführliche Beispiele.
5. Welche Mittel und Massnahmen zum Ausgleich der Vorteile erachtet der Stadtrat als geeignet und umsetzbar (öffentlich-rechtliche Verträge, Kausal resp. Mehrwertabgabe (analog Basel-Stadt, Kanton Thurgau auf Grund SVP Motion hängig, Gestaltungsplan und dergleichen)? Welche Voraussetzungen müssten zusätzlich geschaffen werden?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

**Vorbemerkungen**

Die Thematik des angemessenen Ausgleichs für erhebliche Planungsvorteile ist ausserordentlich komplex und wird seit Langem kontrovers diskutiert. Es würde den Rahmen der Beantwortung einer Schriftlichen Anfrage bei Weitem sprengen, grundsätzlich wie auch im Detail auf die Problematik und Komplexität dieser Frage eingehen zu wollen.

Gemäss Art. 5 Abs. 1 Raumplanungsgesetz (RPG) «regelt das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen». Damit erteilt der Bund den Kantonen einen verbindlichen Gesetzgebungsauftrag. Dieser Auftrag enthält aber weder Mindestanforderungen an den Ausgleich noch Vorschriften über das zu wählende Ausgleichssystem noch Vorgaben für die Tarifgestaltung und die Verwendung der Erträge. Den kantonalen Gesetzgebern steht daher ein grosser Regelungs- und Anwendungsspielraum zu.

Ausgleichspflichtig sind nur *erhebliche* Mehrwerte, die sodann nur *teilweise* abgeschöpft werden dürfen. Das Bundesgericht lässt eine Abschöpfung von bis zu 60 Prozent des Mehrwertes zu.

Obwohl der Gesetzgebungsauftrag des Raumplanungsgesetzes seit über zwanzig Jahren besteht, haben bisher erst zwei Kantone (Basel-Stadt und Neuenburg) gesetzliche Regelungen über den Ausgleich von Mehrwerten i.S.v. Art. 5 Abs. 1 RPG erlassen. Zwar enthalten verschiedene kantonale Steuergesetzgebungen in mehr oder weniger ausgeprägter Art Elemente eines Ausgleichs planungsbedingter Mehrwerte. Die Grundstückgewinnsteuer ist jedoch kein echter Ersatz für eine Mehrwertabgabe im Sinne des Raumplanungsgesetzes.

Auch im Kanton Zürich fehlt eine spezifische gesetzliche Regelung zur Umsetzung von Art. 5 Abs. 1 RPG. Es werden lediglich gewisse Planungsgewinne im Rahmen der Steuergesetzgebung abgeschöpft (Grundstückgewinnsteuer); ferner ermöglicht das Strassengesetz unter gewissen Voraussetzungen die Erhebung von Strassen- und Trottoirbeiträgen. Nicht in diesem Zusammenhang zu sehen sind demgegenüber die (häufig zwar nicht unerheblichen) Leistungen, welche Grundeigentümerinnen/Grundeigentümer zur Feinerschliessung ihrer Grundstücke aufbringen müssen (Quartierplan). Diese fallen jedoch ungeachtet von Planungsgewinnen an.

**Zu Frage 1:** Der Gesetzgebungsauftrag von Art. 5 RPG richtet sich an die Kantone. Den Gemeinden wird damit weder die Verpflichtung auferlegt noch die Kompetenz erteilt, eine Regelung über den angemessenen Ausgleich erheblicher planungsbedingter Vorteile zu erlassen. Aus dem Raumplanungsgesetz lässt sich ferner auch kein Auftrag an die Gemeinden ableiten, solche Vorteile zu schätzen. Die Existenz und Höhe allfälliger ausgleichspflichtiger Mehrwerte ist im Übrigen abhängig von der konkreten kantonalen Regelung, für die – wie erwähnt – ein grosser Handlungsspielraum besteht. Im Kanton Zürich fehlt eine derartige Regelung, die eine Ermittlung solcher Vorteile bedingen würde. Dementsprechend erhebt der Stadtrat keine derartigen Schätzungen, noch verfügt er über die nötigen Datengrundlagen, um mit verhältnismässigem Aufwand heute die Höhe der in den letzten 20 Jahren entstandenen erheblichen Vorteile durch Planungen schätzen zu können.

**Zu den Fragen 2 und 4:** Soweit Grundeigentümerinnen/Grundeigentümer nicht im Rahmen eines Quartierplans zu Leistungen herangezogen werden können, fehlt eine gesetzliche Grundlage für die Einforderung von ausserfiskalischen Massnahmen oder Beiträgen zum Ausgleich planungsbedingter Vorteile. Der Stadtrat hat indessen seit Langem bei Aufwertungsmassnahmen insbesondere durch Sondernutzungsplanungen mit den betroffenen bzw. begünstigten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern das Gespräch im Hinblick auf eine freiwillige Beteiligung an den Aufwertungsmassnahmen planerischer und infrastruktureller Art gesucht. Planungen können nicht nur Planungsgewinne bewirken, sondern bedingen vielfach auch zusätzliche Infrastrukturmassnahmen oder weitergehende Aufwertungsmassnahmen. Es ist offensichtlich, dass bei einer Beteiligung der Privaten der Spielraum erhöht wird, so dass beispielsweise qualitativ bessere Lösungen möglich sind (die letztlich allen Beteiligten zugute kommen) oder Planungen bzw. deren Umsetzung zeitlich anders priorisiert oder etappiert werden können. Im Rahmen

von kooperativen Verfahren sind daher häufig Lösungen gefunden worden, die auf einem gewissen Interessenausgleich unter allen Beteiligten beruhen.

Da bei den verschiedenen Planungen kaum je die gleichen Verhältnisse gegeben sind, ist jeweils unter Berücksichtigung der Ausgangslage, der örtlichen Verhältnisse und der Interessenlage sowie aller weiteren relevanten Gegebenheiten die angemessene Lösung zu suchen. Die Ausgleichsmassnahmen werden – soweit rechtlich zulässig – unmittelbar in Gestaltungsplänen oder Sonderbauvorschriften vorgeschrieben und im Übrigen mit begleitenden Verträgen gesichert. Die nachstehend aufgeführten Beispiele veranschaulichen nicht nur die soeben generell umschriebene «(Kosten-)Beteiligung» der Privaten, sondern umreissen auch den Spielraum, den der Stadtrat seiner Ansicht nach angemessen genutzt hat.

Beinahe schon selbstverständlich und hier nicht weiter auszuführen ist, dass sich die Grundeigentümerinnen/Grundeigentümer an den Planungskosten beteiligen.

Unter den eigentlichen ausgleichenden Massnahmen steht klarerweise die Bereitstellung von Grün- und anderen Freiflächen im Vordergrund. So haben die Privaten im Planungsgebiet der Sonderbauvorschriften Zentrum Zürich Nord/Neu-Oerlikon rund fünf ha Land unentgeltlich und altlastenbereinigt für grosse Park- und Platzanlagen an die Stadt Zürich abgetreten. Zusätzlich sind über das ganze Gebiet verstreut in verschiedenen Baufeldern hohe Freiflächenziffern zu realisieren, teils als so genannte «pocket parks» (Kleinstpärke). Der Max Bill-Platz wurde durch die privaten Grundeigentümerinnen/Grundeigentümer erstellt und unentgeltlich der Stadt übereignet. In den Sonderbauvorschriften Maag-Areal Plus wurde ein grosser zentraler Park von mehr als 8000 m<sup>2</sup> als allgemein zugängliche Grünfläche ausgeschieden. Zudem sind auch hier je nach Bau- feld (und vorwiegender Nutzung) hohe Freiflächenziffern zur Sicherung von weiteren Freiräumen im Ausmass von rund 38 000 m<sup>2</sup> einzuhalten. Mit dem privaten Gestaltungsplan AMAG/BVK (Seebach) wurden öffentliche Freiflächen im Ausmass von rund 11 000 m<sup>2</sup> einschliesslich eines zentralen Stadtplatzes im Umfang von rund 4000 m<sup>2</sup> gesichert. Freiflächen wurden auch im Rahmen des privaten Gestaltungsplans Escher-Wyss-Gebiet ausgeschieden. Zudem wurde hier der Turbinenplatz durch die Grundeigentümerinnen/Grundeigentümer erstellt und unentgeltlich an die Stadt Zürich abgetreten. Über die Beteiligung von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern am Projekt «Gleisbogen» in Zürich-West (Beteiligung an den Planungs- und Erstellungskosten, Finanzierung von Massnahmen auf dem angrenzenden privaten Areal) gibt die Weisung 252 vom 28. Mai 2008 (GR Nr. 2008/227) näheren Aufschluss, so dass an dieser Stelle auf jene Unterlagen verwiesen werden kann. Mit Bezug auf den Park auf dem Pflingstweidareal wird eine Mitfinanzierung durch private Grundeigentümerinnen/Grundeigentümer angestrebt; die Verhandlungen sind zurzeit noch im Gange.

Regelmässig beteiligen sich die Privaten im Rahmen kooperativer Verfahren auch an über die Minimalanforderungen hinausgehenden Erschliessungsmassnahmen, beispielsweise im Interesse von attraktiveren Wegverbindungen mit begleitenden Grünzügen und geöffnetem Bach (Andreaspark in Seebach) und/oder einer erhöhten Durchlässigkeit für den Fuss- und Fahrradverkehr (zahlreiche Son-

dernutzungsplanungen). Mittlerweile diskussionslos akzeptiert wird ferner, dass im Rahmen von Gestaltungsplänen und Sonderbauvorschriften stets erhöhte Anforderungen an die Gestaltung sowie an die Wärmedämmung der Bauten gestellt werden.

Vereinzelte ist mit Gestaltungsplanvorschriften für geeignete Lagen ein Teil der Erdgeschossflächen für öffentliche bzw. publikumsnahe Nutzungen reserviert worden (privater Gestaltungsplan AMAG/BVK).

**Zu Frage 3:** Dem Stadtrat ist bekannt, dass in anderen in- und ausländischen Städten Vorteile durch Planungen teilweise mit ausserfiskalischen Massnahmen abgeschöpft werden. Gemäss Auskünften aus Frankfurt verfügt Deutschland trotz wiederholter Initiativen bis heute nicht über ein Gesetz zur Abschöpfung von planungsbedingten Bodenwertsteigerungen. Die Schaffung eines solchen Gesetzes wird aktuell auch nicht diskutiert. Frankfurt und andere deutsche Städte und Gemeinden behelfen sich daher mit Massnahmen, die dem zürcherischen Vorgehen ähneln bzw. entsprechen. Im Vordergrund steht der Abschluss von städtebaulichen Verträgen, in denen sich Grundeigentümerinnen/Grundeigentümer verpflichten, planungsbedingte Vorteile durch die Übernahme von Erschliessungs- und Infrastrukturleistungen auszugleichen. Im Unterschied zum Kanton Zürich sind in Deutschland allerdings die Inhalte und Voraussetzungen solcher Verträge gesetzlich normiert. Ähnlich erlauben die Kantone Bern und Graubünden es den Gemeinden ausdrücklich, auf vertraglichem Wege einen Teil der planungsbedingten Mehrwerte bei den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern abzuschöpfen.

**Zu Frage 5:** Wie einleitend ausgeführt, kann bei der Beantwortung der vorliegenden Schriftlichen Anfrage angesichts der Komplexität der Thematik nicht näher auf mögliche gesetzgeberische Lösungen eingegangen werden. Es wäre vielmehr Sache des Kantons, für eine ausreichende Umsetzung von Art. 5 Abs. 1 RPG zu sorgen. Der Stadtrat hat sich mehrfach für eine solche gesetzliche Regelung ausgesprochen und letztmals im Vernehmlassungsverfahren bezüglich Neuerlass des Planungs- und Baugesetzes im Jahr 2005 die Einführung einer Regelung für einen angemessenen Ausgleich von Planungsgewinnen gefordert.

Immerhin lässt sich feststellen, dass sich grundsätzlich auch auf vertraglichem Wege und/oder im Rahmen von Sondernutzungsplanungen Planungsvorteile in gewissem Umfang ausgleichen lassen (vgl. Antwort zu den Fragen 2 und 4). Allerdings beruhen die damit erbrachten Leistungen grösstenteils auf Freiwilligkeit und setzen einvernehmliche Regelungen voraus. Es fehlen Mittel und Massnahmen, die nötigenfalls auch hoheitlich eingesetzt und durchgesetzt werden können. Wie eine solche Regelung im Einzelnen ausgestaltet sein müsste, bedarf indessen eingehender Abklärungen, die den Rahmen der vorliegenden Antwort bei Weitem sprengen.

Auch die im Kanton Thurgau hängige Motion würde erst den Anstoss zur Erarbeitung einer entsprechenden Gesetzesvorlage geben. Ob der Vorstoss letztlich erfolgreich sein wird, steht noch nicht fest. Er ist umstritten und auch im Kreise der Befürworterinnen/Befürworter liegen die Meinungen über die Höhe der Abgabe erheblich auseinander (20 Prozent bis 50 Prozent des Mehrwerts). Im Hinblick auf eine Regelung im Kanton Zürich wären sicher auch die

Bestrebungen in den Kantonen Aargau und Jura zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Einführung einer Mehrwertabgabe sowie die Lösungen der Kantone Basel-Stadt und Neuenburg und die damit gemachten Erfahrungen näher zu prüfen. In Basel-Stadt werden bei einer Vergrößerung der zulässigen Geschossflächen im Zeitpunkt der Realisierung bzw. des Verkaufs 50 Prozent des Bodenmehrwerts abgeschöpft. Die Mittel gelangen in einen Fonds und werden nach Massgabe eines Reglements verwendet, bislang hauptsächlich zur Finanzierung von Grünflächen, Parkanlagen und Baumpflanzungen. Gemäss Auskünften aus Basel-Stadt werden die bisherigen Erfahrungen mit diesem Instrument als gut bewertet. Viel weniger weit geht die Abschöpfung im Kanton Neuenburg. Sie greift nur bei der Schaffung einer neuen Bauzone, nicht aber bei Um- und Aufzonungen Platz und ihre Höhe beläuft sich auf lediglich 20 Prozent des Bodenmehrwerts.

Vor dem Stadtrat  
der Stadtschreiber  
**Dr. André Kuy**