

PROTOKOLL GEMEINDERAT KLOTEN

7.7.2015 · Beschluss

B3.3 Gemeinderat // B3.3.4 Parlamentarische Vorstösse generell sas

6

Maja Hildebrand (SP); Interpellation Planungs- und Infrastrukturgewinne der Immobilienbranche

Mit Datum vom 8. Februar 2015 reichte Maja Hildebrand nachfolgende Interpellation ein:

Interpellation Planungs- und Infrastrukturgewinne der Immobilienbranche

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 von Ein-, Um- oder Aufzonungen profitiert in den letzten 10 Jahren.
2. Wieviele Quadratmeter Nutzfläche im Wohnungs- und Einfamilienhausbau sind in den letzten 10 Jahren auf dem Gemeindegebiet durch Neubau entstanden.
3. Wie hoch werden die erheblichen Vorteile durch Planung (Planungsmehrwerte, Verkehrswertsteigerung) in der Gemeinde in den letzten 10 Jahren geschätzt?
4. Praktiziert die Gemeinde eine Teilabschöpfung der Planungsmehrwerte über vertragliche Vereinbarungen? Wir bitten um konkrete Beispiele. Wenn Nein, weshalb verzichtet sie darauf?
5. Wie hoch waren die Infrastruktur-Investitionen in Strassen, Brücken, Velowege, Schulhäuser, Grünanlagen, Erweiterung und Anbindung des öffentlichen Verkehrs der Gemeinde (inkl. Kantonsbeiträge) in den letzten 10 Jahren?
6. Wie hoch werden die erheblichen Vorteile (Verkehrswertsteigerung) der Immobilieneigentümer im Neubau durch steuerfinanzierte Infrastruktur-Investitionen in der Gemeinde in den letzten 10 Jahren geschätzt?
7. Werden Immobilieneigentümer (gemeint sind vor allem Immobilienentwickler, die die Immobilien weiterverkaufen (z.B. im Stockwerkeigentum) an den Infrastruktur-Investitionen beteiligt? Wenn nein, weshalb nicht? Wenn ja, wie und in welchem Ausmass?

Gemäss Art. 55 des Geschäftsreglements des Gemeinderates Kloten ist die Interpellation eine Anfrage an den Stadtrat über Angelegenheiten, die in den Aufgabenbereich der Gemeinde fällt. Der Stadtrat beantwortet die Interpellation innerhalb von drei Monaten, eine Beschlussfassung oder Abstimmung über den Inhalt ist hingegen ausgeschlossen. Mit der vorliegenden Antwort ist die Frist gewahrt.

Vorbemerkungen

Die in der Interpellation enthaltenen Fragen beziehen sich zu einem grossen Teil auf den revidierten und per 15. Juni 2012 in das Raumplanungsgesetz aufgenommenen Artikel 5. Danach regelt das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen entstehen, wobei der Satz mindestens 20% zu betragen hat. Den Kantonen wurde in den Übergangsbestimmungen eine Frist von fünf Jahren für die Umsetzung eingeräumt.

Der Kanton Zürich hat bis heute noch keine Regelungen getroffen, so dass im Grundsatz noch keine genügende Rechtsgrundlage für eine „Mehrwertabschöpfung“ besteht. Auch ist noch offen, ob ein Mehrwertausgleich nur bei Neueinzonungen oder auch bei Um- und Aufzonungen vorgesehen wird.

Die Fragen betreffen deshalb ein Themenfeld, über das in den letzten Jahren zwar viel diskutiert worden ist, den Kommunen in der Vergangenheit aber mangels rechtlicher Grundlage wenig Spielraum gelassen hat. Insofern bestehen kaum statistische Werte, die für die Beantwortung der Fragen herangezogen werden können.

Der Stadtrat möchte zudem darauf hinweisen, dass die Fragestellungen nicht auf die Stadt Kloten zugeschnitten, sondern teilweise sehr allgemein gehalten sind. So wurden gleiche Vorstösse auch in anderen Gemeinden und Städten eingereicht. Die Standardfragen sind nicht auf die lokalen Verhältnisse angepasst worden. Der Stadtrat erlaubt sich deshalb allgemeine Fragestellungen nur im Rahmen von vorhandenen Daten und Statistiken zu beantworten. Dies umso mehr, als dass die Fragen die Vergangenheit betreffen und der Kanton Zürich zurzeit gefordert ist, eine Vorlage und somit eine rechtliche Grundlage zum Thema „Mehrwertabschöpfung“ zu erarbeiten, womit sich die Rechtslage und somit auch die Praxis der Gemeinden und Städte erheblich verändern werden.

Beantwortung

1. *Wie viele Quadratmeter Land haben auf dem Gemeindegebiet von Ein-, Um- oder Aufzonungen profitiert in den letzten 10 Jahren?*

Einzonungen: 0 m²

Betreffend den Um- oder Aufzonungen ist festzuhalten, dass die Frage nach den betroffenen Grundstücksflächen nicht zielführend ist und keine Aussage zur tatsächlichen Wertsteigerung macht. Dies deshalb, weil sich der Wert eines Grundstücks nicht in erster Linie aufgrund der Grundstücksgrösse, sondern aufgrund der möglichen Ausnützung im Verhältnis zur Grundstücksgrösse bemisst. In den letzten BZO-Revisionen 1985, 1990 und 2012 wurden die Ausnutzungsbestimmungen praktisch flächendeckend den jeweils aktuellen Gegebenheiten angepasst. Somit kann davon ausgegangen werden, dass in den letzten Jahrzehnten bis auf wenige Ausnahmen (z.B. Kernzone) das gesamte Baugebiet von über 1'400 Hektaren Fläche in seiner Ausnützung verändert worden ist. Eine detaillierte Betrachtung jedes einzelnen Grundstücks / Gebietes würde den Rahmen dieser Beantwortung aber sprengen, zumal der Nutzen des Resultates in Frage gestellt werden muss.

Die Gebiete, welche in der letzten Revision der Bau- und Zonenordnung (2012) um- und aufgezonnt worden sind können dem Planungsbericht zur Revisionsvorlagen BZO (Anhang G) sowie dem dazugehörigen Plan entnommen werden. Die damalige Revision umfasste insgesamt 102 Gebiete (nicht Grundstücke!) und somit schätzungsweise 80% des gesamten Baugebietes.

Weitere Aufzonungen wurden in den letzten Jahrzehnten zusätzlich mit Gestaltungsplänen erreicht. In den letzten 10 Jahren wurden somit zusätzlich bzw. in Abweichung zur BZO-Revision nochmals rund 85'000 m² Bauland besser nutzbar gemacht.

2. *Wie viele Quadratmeter Nutzfläche im Wohnungs- und Einfamilienhausbau sind in den letzten 10 Jahren auf dem Gemeindegebiet durch Neubau entstanden?*

Zwischen 2005 und 2014 wurden in Kloten 65'520 m² Wohnfläche in Neubauten erstellt. Die Angaben stammen aus dem Gebäude und Wohnungsregister der Stadt Kloten bzw. des Statistischen Amtes. Nicht ausgewiesen ist damit, wie viel Fläche Netto erstellt wurde, da in Kloten mangels Baulandreserven in erster Linie Gebäude abgebrochen und neue Gebäude erstellt werden.

3. *Wie hoch werden die erheblichen Vorteile durch Planung (Planungsmehrwerte, Verkehrswertsteigerung) in der Gemeinde in den letzten 10 Jahren geschätzt?*

Zu beachten ist, dass Investitionen in die Infrastruktur nicht nur Mehr-, sondern auch Minderwerte (z.B. Lärmbelastung, Landerwerbe) generieren können. Dem Stadtrat liegen zur Frage der planungsbedingten Verkehrswertsteigerungen aber keine Zahlen und Statistiken vor, so dass diese Frage nicht beantwortet werden kann. Der Stadtrat erachtet eine aufwendige Aufarbeitung dieser Frage auch als nicht notwendig, da das Thema der Mehrwertabschöpfung in Zukunft auf kantonaler Stufe geregelt wird. Eine sehr aufwendige Untersuchung, z.B. durch eine Fachfirma oder sogar ein öffentliches Institut im Rahmen einer Forschungsarbeit (welche für eine verlässliche Beantwortung unabdingbar wäre), wird als nicht verhältnismässig beurteilt (die Kosten für eine seriöse Abklärungen dürften zwischen Fr. 80' und 100'000.00 liegen).

4. *Praktiziert die Gemeinde eine Teilabschöpfung der Planungsmehrwerte über vertragliche Vereinbarungen? Wir bitten um konkrete Beispiele. Wenn Nein, weshalb verzichtet sie darauf?*

Der Stadtrat praktiziert keine Teilabschöpfung der Planungswerte über vertragliche Vereinbarungen. Selbstverständlich haben Investoren die von Ihnen in der öffentlichen Infrastruktur direkt verursachten Kosten (z.B. Verlegung Bushaltestelle, Verlegung Leitungen) zu bezahlen. Eine „qualitative“ Mehrwertabschöpfung erfolgt aber z.B. bei Gestaltungsplänen bezüglich der geforderten Qualitäten in den Themenbereich Gestaltung, Umgebung, Ausrüstungen/Ausstattungen und den energetischen Anforderungen. Die Einhaltung einer erhöhten Qualität ist für die Investoren kostenintensiv, bewirkt aber auch für die Öffentlichkeit durchaus einen (allerdings schwer messbaren) Mehrwert.

Die sogenannte „Feinerschliessung“ (sprich Quartierstrassen und Werkleitungen) wird im Rahmen von Quartierplanverfahren erstellt und jeweils durch die betroffenen Eigentümer finanziert. Durch die Erstellung der „Feinerschliessung“ gelten Grundstücke überhaupt erst als erschlossen und damit als überbaubar. Diese Grunderschliessung bzw. die Erstinvestition in diese Infrastrukturen bezahlen die Eigentümer. Erst der betriebliche und bauliche Unterhalt fällt bei der öffentlichen Hand an. Somit ist auch zu beachten, dass das Gros der Eigentümer bereits grosse Investitionen in die (später öffentliche) Infrastruktur getätigt

haben, bevor ein Grundstück überhaupt bebaut, aufgewertet und allenfalls verkauft werden kann. Es ist also keineswegs so, dass die Bebaubarkeit von Grundstücken nur mithilfe von Steuergeldern erreicht wird.

Beim Verkauf von Grundstücken resultieren in Gestaltungsplangebieten im Falle von Verkäufen oftmals Mehrwerte, welche durch die Grundstücksgewinnsteuer abgeschöpft werden. Die Stadt Kloten konnte in den letzten Jahren immer wieder hohe Grundstücksgewinnsteuern einziehen.

Höhere Landpreise bewirken zudem auch höhere Eigenmietwerte, was wiederum zu mehr Steuereinnahmen führt.

Zu guter letzt werden neu erstellte Wohnungen auch wieder bewohnt, so dass damit weitere Steuererträge generiert werden können.

5. *Wie hoch waren die Infrastruktur-Investitionen in Strassen, Brücken, Velowege, Schulhäuser, Grünanlagen, Erweiterung und Anbindung des öffentlichen Verkehrs der Gemeinde (inkl. Kantonsbeiträge) in den letzten 10 Jahren?*

In Bezug auf die Stadt Kloten ist zu beachten, dass die Stadt bereits in den 1970er-Jahren praktisch die heutige Grösse erreicht hat (Wachstum seit 1970 beträgt nur 11%!) und die Infrastruktur bereits zu diesem Zeitpunkt ausreichte, um die Erschliessung aller Klotener Gebiete sicher zu stellen. Somit geht es aus heutiger Sicht in erster Linie darum, die bestehende Substanz zu erhalten und zu erneuern. Da auch die Bevölkerung seither nur geringfügig (im Vergleich zu den umliegenden Gemeinden klar unterdurchschnittlich) gewachsen ist, mussten keine grösseren Ausbauten der Infrastruktur vorgenommen werden. Notwendige Ausbauten (z.B. bei den Schulanlagen oder im Strassenbau) sind vielmehr auf die Änderung von Anforderungen (z.B. Volksschulgesetz, Behindertengleichstellungsgesetz), als auf das Wachstum zurück zu führen. Aus diesem Grund können die nachfolgend aufgelisteten Beträge nicht einfach 1:1 als „Mehrwerte“ übernommen werden. Ein grosser Teil der Investitionsbeträge sind ganz einfach Werterhaltungsmassnahmen, die auch ohne eine bauliche Entwicklung unserer Stadt notwendig geworden wären.

Institutionelle Gliederung		Investitionsvolumen 2005 bis 2014	
217	Schulliegenschaften/-Anlagen	Fr.	23'869'540
340	Sport	Fr.	33'195'288
620	Gemeindestrassen	Fr.	21'902'003
650	Regionalverkehr	Fr.	2'757'264
710 / 720	Abwasserbeseitigung / ARA	Fr.	4'525'193
720	Abfall	Fr.	2'105'317
740	Friedhof	Fr.	844'459

6. *Wie hoch werden die erheblichen Vorteile (Verkehrswertsteigerung) der Immobilieneigentümer im Neubau durch steuerfinanzierte Infrastruktur-Investitionen in der Gemeinde in den letzten 10 Jahren geschätzt?*

Vgl. Frage 3. Diese Frage kann mit den vorhandenen Daten und Statistiken nicht seriös beantwortet werden. Eine Aufarbeitung wäre zu aufwendig und nicht zielführend.

7. *Werden Immobilieneigentümer (gemeint sind vor allem Immobilienentwickler, die die Immobilien weiterverkaufen, z.B. im Stockwerkeigentum) an den Infrastruktur-Investitionen beteiligt? Wenn nein, weshalb nicht? Wenn ja, wie und in welchem Ausmass?*

Grundeigentümer werden zum Beispiel an den Erschliessungskosten für Kanalisation (Stadt Kloten), Wasser und Elektrizität (Industrielle Betriebe Kloten AG) über Anschluss- und wiederkehrende Gebühren beteiligt. Diese Infrastrukturkosten werden aber durch Gebühren und nicht ordentliche Steuern finanziert. Dasselbe gilt für den Betrieb der Abfallwirtschaft, so z.B. der Abfallsammelstelle. Weitere Beteiligungen werden mangels einer rechtlichen Grundlage nicht eingefordert.

Stellungnahme der Interpellantin:

Maja Hiltbrand, SP: Ich bedanke mich herzlich beim Stadtrat für die Beantwortung der eher allgemein gehaltenen Fragen, welche sich auf die letzten 10 Jahre bezogen haben. Es war mir schon bei der Eingabe klar, dass es schwierig würde, befriedigende Antworten zu finden. Wie bereits bei der Einreichung von mir erwähnt, hat es sich um eine regionale Fragestellung der SP gehandelt. Als ich die schriftliche Antwort erhielt, ärgerte ich mich im ersten Moment über den schulmeisterlichen Ton, welcher bemängelte, dass die Fragen von mir nicht Kloten-spezifisch angepasst wurden. Ich habe es dann ruhen lassen und erst gestern wieder zur Hand genommen. Ich habe dann sagen müssen, dass der Rest eigentlich mit Händen und Füßen ausgearbeitet worden ist. Ich konnte mir auch selbst vorstellen, dass es eine Fragestellung im Bezug auf die Immobilienbranche war, die sich für eine Gemeinde als schwierig bis unmöglich zu beantworten erweist. Ein Hinweis sei mir noch erlaubt: Unter anderem unterliegen die Schwierigkeiten auch den Börsenbedingungen oder der S-Bahn-Erschliessung und so weiter und so fort. Ich möchte nochmals meinen herzlichen Dank an die Verwaltung und den Stadtrat aussprechen.

Wortmeldung aus dem Rat:

Peter Nabholz, FDP: Ich will mich über den Inhalt dieser Interpellation gar nicht weiter auslassen. Der im 2012 ins Raumplanungsgesetz aufgenommene Artikel 5 beinhaltet die Regelung des kantonalen Rechts für einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, welche durch Planung entstehen. Den Kantonen wurde für die Umsetzung eine Übergangsfrist von fünf Jahren eingeräumt. Der Kanton Zürich hat bis heute eigentlich keine Regelung, wie sie das machen sollen, das heisst, es wurde keine Regelung getroffen und damit auch keine genügende Rechtslage für diese allfällige Mehrwertabschöpfung. Die Stadtverwaltung Kloten war so pflichtbewusst, die Fragen wo möglich zu beantworten, obwohl die Interpellantin – wie du selbst erwähnt hast – sich nicht einmal unbedingt die Mühe genommen hat, dies auf Kloten herunter zu ziehen. Es ist eine Tatsache, dass die SP Kloten und die Mitunterzeichner aus der EVP und den Grünen, respektive deren Fraktion, auch wahrscheinlich gar keine Rücksprache genommen haben mit ihren Kantonsrätinnen oder bei der EVP mit ihrem Kantonsrat, welche ja informiert sind, dass der Umstand bezüglich der ungenügenden Rechtslage bekannt wird oder bekannt ist. Ich empfehle der SP, der EVP und den Grünen, Interpellationen, welche noch keine rechtliche Grundlage haben, keine zufriedenstellende Antwort von der Stadt ergeben

können und welche den Stadtverwaltungsapparat sinnlos und unnötig belasten gar nicht zu erstellen. Es zeugt von einem nicht lösungsorientierten Vorgehen, womöglich nur, um die Statistik der Vorstösse im Stadthaus zu heben. Das ist – in der Sprache der FDP – nicht „nice-to-have“.

Keine Wortmeldung aus dem Stadtrat.

(keine Abschreibung nötig)

Für getreuen Auszug:

Rebekka Schütz
Ratssekretärin