

Zürich

Und dann ist das Land plötzlich zehnmal mehr wert

Verdichtung Wenn Gemeinden Land einzonen oder eine höhere Ausnutzung erlauben, wächst das Vermögen der Grundeigentümer. Nun soll die öffentliche Hand davon profitieren.

Liliane Minor

Der Begriff ist sperrig, aber wichtig. Denn es geht um Geld. Viel Geld. Konkret: Millionen. Und es geht um ein Gut, das in der Schweiz zunehmend rar wird: Bauland. Der Begriff heisst Mehrwertausgleich, und um diesen zeichnet sich im Kanton Zürich ein zähes Ringen ab.

Was unter Mehrwertausgleich konkret zu verstehen ist, zeigt ein einfaches Beispiel. Am Rand einer mittelgrossen Gemeinde steht eine stillgelegte Fabrik. Landwert: 300 Franken pro Quadratmeter. Ein Investor würde das Grundstück gern mit Mehrfamilienhäusern überbauen. Die Gemeinde bewilligt die Umzonung. Und von einem Tag auf den anderen ist das Land zehnmal mehr wert.

Das Glück des Grundbesitzers ist für die Gemeinde eher eine Last. Sie muss eine Kreuzung umbauen, eine neue Bushaltestelle errichten, eine neue Kindergartenklasse eröffnen. Das alles ist teuer. Hier kommt der Mehrwertausgleich ins Spiel. Die Gemeinde hat dem Grundeigentümer mit der Umzonung eine erhebliche Wertsteigerung beschert, ohne dass dieser irgendwas dafür tun musste. Dürfte die Gemeinde einen Teil dieses Mehrwerts zurückfordern, könnte sie wenigstens einen Teil ihrer Kosten decken.

Genau das soll künftig im Kanton Zürich möglich sein. So schlägt es der Regierungsrat in einem neuen Gesetz vor. Die Frage ist, welchen Umfang der Mehrwertausgleich haben soll – und wie viel davon die Gemeinden erhalten. Wie der Kanton erheben auch sie Ansprüche.

«Eine Katastrophe»

Freiwillig hat der Regierungsrat das Mehrwertausgleichsgesetz nicht ausgearbeitet. Seit fünf Jahren schreibt der Bund bei Neueinzonungen eine Abgabe von mindestens 20 Prozent des Mehrwerts vor, Kantone und Gemeinden dürfen aber auch mehr verlangen. Spätestens Ende April dieses Jahres müssten alle Kantone ein Gesetz erlassen haben, das die Details regelt.

Das haben alle getan – ausser Zug und Zürich. Vor einem Jahr hat der Zürcher Regierungsrat seinen Vorschlag dem Kantonsrat überwiesen, seither brütet die Kommission für Planung und Bau (KPB) darüber. In den nächsten Wochen will sie ihre Änderungsanträge veröffentlichen.

Es werden wohl ziemlich viele sein, denn mit dem Vorschlag des abtretenden Baudirektors Markus Kägi (SVP) sind die wenigsten Fraktionen zufrieden. «Eine Katastrophe» sei der Entwurf, sagt SP-Kantonsrat und KPB-Mitglied Jonas Erni. Auch für Lukas Bühlmann, Direktor des Raumplanungsverbands Espace Suisse, genügt der Vorschlag nicht: «Wir empfehlen den Kantonen, dass sie den Gemeinden die Möglichkeit geben, über die minimale Abgabe hinauszugehen.» Was die Sache zusätzlich kompliziert, ist eine kan-



tonale Volksinitiative, die verlangt, dass die Gemeinden frei über den Abgabesatz bestimmen dürfen. Die Initiative kommt im September vors Volk, unlängst hat die bürgerliche Kantonsratsmehrheit sie zur Ablehnung empfohlen.

Am Minimum orientiert

Ein Vergleich mit den Regelungen in anderen Kantonen zeigt: Käme der regierungsrätliche Entwurf unverändert durch, würde sich Zürich unter jenen Kantonen einreihen, die Grundstückseigentümer am pflichtlichsten behandeln. Denn er orientiert sich strikt am Minimum. Bei Neueinzonungen würde der Kanton 20 Prozent des Mehrwerts erhalten, die Gemeinde nichts. Würde eine Zonenänderung eine höhere Ausnutzung erlauben, könnten die Gemeinden

15 Prozent des Mehrwerts abschöpfen, 5 Prozent gingen an den Kanton. Einzig bei Gestaltungsplänen dürften die Gemeinden im Einvernehmen mit den Grundeigentümern mehr verlangen.

Etlliche andere Kantone gehen deutlich weiter. Eine Vorreiterrolle kommt dabei Basel-Stadt zu, wo der Mehrwertausgleich schon seit 1977 im Gesetz verankert ist. Dort beträgt die Mehrwertabgabe 50 Prozent. Im Schnitt kommen so zwischen 6 und 7 Millionen Franken pro Jahr zusammen. Das Geld fliesst in einen Fonds, aus dem Grünanlagen finanziert werden.

Die Regelung sei breit akzeptiert, sagt Christiane Dannenberger. Sie ist stellvertretende Leiterin der Basler Stadtgärtnerei und hat den Vorsitz im Lenkungsausschuss, der die Verwendung der Gelder prüft und eine Empfehlung an den Regierungsrat abgibt. «Basel-Stadt ist sehr dicht besiedelt», sagt Dannenberger, «deshalb ist es enorm wichtig, einen Ausgleich mit Spielplätzen, Parks, Grünraum und Bäumen zu schaffen.» Davon profitieren nicht nur die Öffentlichkeit, sagt Dannenberger, sondern auch die Investoren.

Zum einen, weil sie eine höhere Rendite erzielen können, zum anderen, weil sie in einer attraktiveren Umgebung bauen können. Die Abgaben seien gemessen an den Baukosten moderat, in der Regel machen sie zwischen 2 und 4 Prozent der Gesamtinvestitionen aus.

In Graubünden beträgt die Abgabe mindestens 30 Prozent des Mehrwerts, die Gemeinden können den Satz aber auf bis zu 50 Prozent erhöhen. Auch in Bern dürfen die Gemeinden bis 50 Prozent verlangen, in Solothurn bis 40.

Investoren zahlen Brücke

Auch die grösseren Städte im Kanton Zürich erheben bereits heute Mehrwertabgaben. Erlaubt ist das aber nur im Zusammenhang mit Gestaltungsplänen, die eine deutlich höhere Ausnutzung erlauben. Das System funktioniert gut und sei breit akzeptiert, sagen die Gemeinden. Eines der bekanntesten Beispiele ist der Deal der Stadt Zürich mit der Zurich-Versicherung. Der Konzern durfte seinen Hauptsitz an bester Lage am Seeufer vergrössern, dafür beteiligte er sich mit 8,4 Millionen Franken an der Neugestaltung der Hafenterrasse.

Gleich nebenan erklärte sich Swiss Re im Gegenzug zu einer höheren Ausnutzung bereit, die oberirdischen Parkplätze ins bestehende Parkhaus zu verlegen.

Weniger bekannt, aber nicht minder umfangreich ist der Vertrag der Stadt Bülach mit den Investoren, die auf Industriebauflächen in Bülach-Nord Wohnungen für bis zu 2000 Menschen hochziehen. Die Investoren beteiligen sich am Bau einer Fussgängerpasserelle zum Bahnhof, ausserdem müssen sie einen Teil der Grünfläche zwischen den neuen Wohnblöcken öffentlich zugänglich machen, kostenlos Land für den Ausbau der Zubringerstrassen abtreten und 10 Prozent der Wohnungen unter dem Marktpreis anbieten.

Insgesamt schöpft Bülach nach Schätzungen von Bauvorstand Hanspeter Lienhard (SP) rund 30 Prozent des Mehrwerts ab: «Genau beziffern lässt sich das aber nicht.» Trotzdem entstehen der Stadt durch die Neubauten hohe Kosten: Nur schon die Investitionen für Strassen und Fusswege, die Passerelle, Werkleitungen und dergleichen belaufen sich auf 18,4 Millionen

Fortsetzung von Seite 17

- für eine Stadt mit rund 50 Millionen Franken Steuereinnahmen im Jahr ein grosser Brocken. Und das ist noch längst nicht alles. Bülach muss Schulprovisionen erstellen, die Sportanlagen platzen aus allen Nähten.

Flexible Lösung gefordert

Für Bauvorsteher Lienhard ist klar: «Dürften wir nur noch 15 Prozent Mehrwert abschöpfen, stünden wir künftig mit der Nase an der Scheibe da. Verträge wie in Bülach-Nord wären nicht mehr möglich.» Das sehen viele seiner Kollegen in den grossen Gemeinden ähnlich, ebenso SP, Grüne, GLP und AL im Kantonsrat. Sie fordern eine flexible

«Wir können keine Tendenz erkennen, dass Investoren an Orte mit tiefen Abgabesätzen ausweichen.»

Lukas Bühlmann
Direktor von Espace Suisse

Lösung, ähnlich wie in Graubünden oder Bern. Das hält auch Lukas Bühlmann von Espace Suisse für ideal: «Die Gemeinden müssen die Mehrwertabgabe ihren Bedürfnissen anpassen können. Kleine sind manchmal ja schon froh, wenn überhaupt einer bei ihnen baut. Die grossen hingegen müssen die Folgekosten abfedern können, die mit jeder Verdichtung entstehen. Sonst besteht das Risiko, dass die Bevölkerung die dringend nötige Verdichtung ablehnt.» Eine Studie des kantonalen Amts für Raumentwicklung kommt zum selben Schluss: Wo Grünflächen, neue Fusswege, Kulturangebote oder KITAS entstehen, werden Grossprojekte besser akzeptiert.

Jahrelange Blockade droht

Ganz anders sieht es der Zürcher Regierungsrat. Baudirektor Kägi befürchtet, dass Investoren aufs Land zögen, wenn urbane Gemeinden höhere Mehrwertabgaben erheben würden. Das heisse die Zersiedlung an. SVP und FDP argumentierten im Kantonsrat ähnlich: Ein differenzierter Satz führe zu einem unerwünschten Standortwettbewerb. Raumpolier Bühlmann hat andere Erfahrungen gemacht: «Selbst in Regionen, wo die Abgabesätze sehr unterschiedlich sind, konnten wir bisher keine Tendenz zum Ausweichen in Gemeinden mit tiefen Abgaben erkennen.» Das sieht auch Christiane Dannenberger aus Basel so: «Dass die Mehrwertabgabe die Bautätigkeit hemmt, lässt sich nicht beobachten.» Und das, obwohl die Abgabe gleich ennet der Kantonsgrenze, in Baselland, auf dem Minimum ist.

Die Debatte im Zürcher Kantonsrat dürfte auf jeden Fall spannend werden. Zünglein an der Waage werden wohl EVP und CVP spielen, die auf einen Kompromiss drängen und die Volksinitiative ablehnen. Klar ist: Die Zeit drängt. Ab Ende April dürfen die Gemeinden kein neues Bauland mehr einzonen, bis das Gesetz verabschiedet ist. «Wir müssen den Kompromiss schaffen», sagt Jonas Erni. Ansonsten droht eine jahrelange Blockade.