

An den Grossen Gemeinderat
(zuhanden der Volksabstimmung)

Winterthur

Motion betreffend Baurecht statt Landverkäufe – Umsetzungsvorlage: 13. Nachtrag zur Gemeindeordnung der Stadt Winterthur

1. Die Motion betreffend Baurecht statt Landverkäufe wird mit einem 13. Nachtrag zur Gemeindeordnung der Stadt Winterthur vom 26. November 1989 wie folgt umgesetzt:

Dreizehnter Teil: Übergangsbestimmungen

§ 82^{ter} (neu)

IV. Abgabe von
Liegenschaften

Der fünfzehnte Teil betreffend Abgabe von Liegenschaften gilt für sämtliche Geschäfte, für die im Zeitpunkt der Inkraftsetzung der §§ 84 und 85 kein formeller Vorentscheid des Stadtrates über die Aufnahmen oder Fortsetzung der Vertragsverhandlungen über einen Verkauf vorliegt.

Fünfzehnter Teil: Abgabe von Liegenschaften (neu)

§ 84 (neu)

1. Grundsatz

Unbebaute Liegenschaften des Finanzvermögens in der Bauzone im Sinne der geltenden Bau- und Zonenordnung der Stadt Winterthur werden unter Vorbehalt von § 85 ausschliesslich im Baurecht abgegeben.

§ 85 (neu)

2. Ausnahmen

¹ Der Verkauf ist zulässig für Liegenschaften des Finanzvermögens

- a. in Arbeitsplazzonen bis zu einer Fläche von 2500 m²;
- b. in den übrigen Bauzonen bis zu einer Fläche von 1500 m².

² Der Verkauf ist ungeachtet der Fläche zulässig:

- a. bei einem Landtausch, sofern die Tauschobjekte bezüglich ihrer Fläche und Bebaubarkeit vergleichbar sind;
- b. bei einem vertraglich vereinbarten Realersatz, sofern die von der Stadt zu veräussernde und die zu erwerbende Liegenschaft bezüglich ihrer Fläche und Bebaubarkeit vergleichbar sind;
- c. im Zusammenhang mit einer Quartier- oder Gebietsentwicklung, wie namentlich bei einem Quartierplan- und Gestaltungsplanverfahren;
- d. bei Grenzkorrekturen im Rahmen einer Vermessungsmutation.

2. Der 13. Nachtrag zur Gemeindeordnung wird per 1. Januar 2019 in Kraft gesetzt.

3. Die Motion betreffend Baurecht statt Landverkäufe wird als erledigt abgeschrieben.

Weisung:

I. Zusammenfassung – Haltung des Stadtrates

Die Motion Baurecht statt Landverkäufe wurde vom Grossen Gemeinderat am 21. September 2015 mit knapper Mehrheit (28 zu 24 Stimmen) erheblich erklärt. Mit dem vorliegenden Antrag unterbreitet der Stadtrat dem Parlament die Umsetzungsvorlage innert der erstreckten Frist. Der Grundsatz der Motion, wonach unbebaute Liegenschaften des Finanzvermögens in der Bauzone ausschliesslich im Baurecht abgegeben werden, wird in einem neuen § 84 in der Gemeindeordnung (GO) verankert. Die Ausnahmebestimmungen für zulässige Landverkäufe werden im neuen § 85 GO und die Übergangsbestimmungen in § 82^{ter} GO geregelt.

Auch wenn aufgrund dieser Ausnahmetatbestände weiterhin Landverkäufe zulässig sein werden, ist festzuhalten, dass der Handlungsspielraum von Stadtrat und Parlament mit Bezug auf sein Anlagevermögen mit der Motion Baurecht stark eingeschränkt wird. Während heute je nach Interessenlage der Stadt und des Vertragspartners bzw. der Vertragspartnerin situativ über einen Verkauf oder eine Abgabe im Baurecht verhandelt werden konnte, wird dies künftig nicht mehr möglich sein. Der Stadtrat befürchtet, dass in Zukunft vor allem die Ansiedlung von Unternehmungen und die damit verbundene Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen sowie die erwünschte Steigerung der Steuerkraft der Stadt Winterthur verunmöglicht oder zumindest erschwert wird. Der Stadtrat empfiehlt daher, die Vorlage abzulehnen.

II. Ausgangslage

1. Landvergabepraxis heute

Bereits heute wird bei Vertragsverhandlungen für die Abgabe von Wohnbau- bzw. Gewerbe-/Industrieland dessen Abgabe im Baurecht angestrebt. Zudem wird auch immer die Möglichkeit eines Landtausches geprüft. Bei der Bearbeitung der Anfragen für Gewerbe- und Industrieland hat sich allerdings gezeigt, dass für die Interessenten und Interessentinnen in der Regel nur ein Eigentumserwerb des Grundstückes in Frage kam. Deshalb muss jeweils abgewogen werden, ob eine Gewerbeansiedlung und damit verbunden die Erhaltung oder Schaffung von Arbeitsplätzen im Interesse der Stadt Winterthur liegt und demzufolge höher zu gewichten ist als eine Abgabe im Baurecht.

Zur Absicherung der städtischen Interessen besteht bei einem Verkauf die Möglichkeit zur Vereinbarung von Vor- und Rückkaufsrechten, welche im Grundbuch vorgemerkt werden sowie von obligatorisch vereinbarten Gewinnanteilsrechten und Mehrwertabschöpfungen. Von diesen Möglichkeiten wird, wenn es im konkreten Fall im Interesse der Stadt Winterthur ist, Gebrauch gemacht.

2. Vorgaben der Motion betreffend Baurecht statt Landverkäufe

Am 4. November 2013 reichten Gemeinderätin K. Cometta-Müller namens der GLP-Fraktion und Gemeinderat D. Berger namens der Grüne/AL-Fraktion mit 18 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern die Motion «Baurecht statt Landverkäufe von städtischem Land» ein. An der Sitzung vom 21. September 2015 hat der Grosse Gemeinderat den An-

trag und Bericht des Stadtrates in ablehnendem Sinn zur Kenntnis genommen und die Motion mit 28 zu 24 Stimmen erheblich erklärt.

Nachdem die Umsetzungsvorlage zur Beschlussfassung im Stadtrat Anfang 2017 ausgearbeitet war, zeigte sich im Zusammenhang mit dem Rechnungsabschluss 2016, dass die Abgabe von Land im Baurecht aufgrund der HRM2-Vorschriften eine Neubewertung der betroffenen Liegenschaft zur Folge hat. Aus diesem Grund wurden die sich mit der Umsetzungsvorlage stellenden Rechtsfragen mit dem Gemeindeamt des Kantons Zürich (GAZ) besprochen.

Dabei kam das GAZ zum Schluss, dass die Umsetzung der Motion Baurecht statt Landverkäufe angesichts des massiven Eingriffs in die geltende Kompetenzordnung in der Gemeindeordnung der Stadt Winterthur (GO) verankert werden müsse, was eine Volksabstimmung notwendig macht (vgl. dazu die Ausführungen in Kapitel IV.1.). Der vorliegend beantragte Nachtrag zur GO wurde dem GAZ zur Vorprüfung zugestellt und von der Abteilung Gemeinderecht mit Schreiben vom 24. Oktober 2017 genehmigt.

Des Weiteren waren auch die Fragen der Neubewertung der von der Motion betroffenen Liegenschaften und die daraus resultierenden finanziellen Auswirkungen der Motion zu klären (vgl. dazu die Ausführungen in Kapitel V).

Dementsprechend hat der Grosse Gemeinderat die Frist für die Umsetzung der Motion am 1. März 2017 bis 30. November 2017 erstreckt.

Die Motion hat folgenden Wortlaut:

«Der Stadtrat wird beauftragt, dem Grossen Gemeinderat eine Erlassänderung mit dem folgendem Grundsatz zu unterbreiten: „Städtische Grundstücke sind im Baurecht zu vergeben“. Zudem schlägt der Stadtrat Ausnahmen für Kleinobjekte vor.

Begründung

Baurecht bedeutet, dass ein Grundstück einem Baurechtsnehmer zeitlich befristet das Recht zugesteht, den zur Verfügung gestellten Grund und Boden zu nutzen. Baurecht wird darum oft auch als «Landkauf auf Zeit» bezeichnet.

Damit sich die Stadt Winterthur längerfristig den Handlungsspielraum erhält, ist künftig Land im Baurecht zu vergeben. So wird auch künftigen Generationen ermöglicht, dass sie in ihrer Zeit über eine sinnvolle Nutzung der städtischen Grundstücke entscheiden können. Die Vergabe im Baurecht hat zudem den Vorteil, dass der Stadt Winterthur regelmässige Einnahmen entstehen.

Damit bei Kleinstgrundstücken sowie bei unrentablen Kleinobjekten der Handlungsspielraum der Stadt erhalten bleibt, ist eine sinnvolle Ausnahmeregelung zu treffen.

Es bleibt dem Stadtrat überlassen, ob er den Grundsatz des Baurechts in der Gemeindeordnung oder in einer Rechtsverordnung regeln will.»

III. Vorgaben für die Umsetzung der Motion

1. Definition der Eckwerte für die Umsetzungsvorlage

Nachdem der Stadtrat die Eckwerte für die Umsetzung der Motion festgelegt hatte, hat das Departement Finanzen diese mit der Motionärin und dem Motionär diskutiert. Sie waren mit der Stossrichtung grundsätzlich einverstanden. Aufgrund der vorgebrachten Einwände hat der Stadtrat die Eckwerte teilweise angepasst.

2. Verankerung der Umsetzungsvorlage in der Gemeindeordnung

Das kantonale Haushaltrecht geht davon aus, dass eine Gemeinde Liegenschaften im Finanzvermögen als Anlagevermögen halten kann, die jederzeit veräusserlich sind. Eine Selbstbeschränkung im Sinne eines Veräusserungsverbots für bestimmte Liegenschaften des Finanzvermögens ist tiefgreifend und ungewöhnlich und bedeutet eine Veränderung der in der Gemeindeordnung geregelten Finanzordnung. Für den Entscheid über Kauf, Tausch und Verkauf von Liegenschaften des Finanzvermögens sind der Stadtrat bzw. ab einem bestimmten Landwert das Parlament sowie über das fakultative Referendum die Stimmberechtigten zuständig (§ 28 Abs. 1 Ziff. 15 Gemeindeordnung bzw. § 41 Abs. 2 Ziff. 15 GO). Die Zuständigkeit dieser Gemeindeorgane besteht darin, dass sie in jedem konkreten Einzelfall bestimmen können, ob eine Liegenschaft des Finanzvermögens verkauft oder ob sie im Baurecht abgegeben wird (§ 28 Abs. 1 Ziff. 16 GO; § 41 Abs. 2 Ziff. 16 GO). Dieses Befugnis zum Einzelentscheid bei Anlagegeschäften, die Liegenschaften betreffen, wird durch ein Veräusserungsverbot eingeschränkt. Da die Zuständigkeit von Stadtrat und Parlament und der - über das fakultative Referendumsrecht verfügenden – Stimmberechtigten auf einer Regelung in der Gemeindeordnung gründet, kann eine Einschränkung dieser Befugnis grundsätzlich nur über eine Regelung erfolgen, die ihrerseits in der Gemeindeordnung verankert wird.

Eine Regelung auf tieferer Erlassstufe, das heisst in einem referendumsfähigen Erlass des Gemeindeparlaments, wäre höchstens dann zulässig, wenn das Veräusserungsverbot die Kompetenz des Parlaments und der Stimmberechtigten nur unwesentlich einschränkt. Dies wäre dann der Fall, wenn das Veräusserungsverbot nur wenige Liegenschaften betrifft. Wirkt sich das Verbot zur Veräusserung von Liegenschaften des Finanzvermögens im Umfang der Hälfte, eines Drittels oder auch nur von 20 Prozent aus, kann nicht mehr von einer unwesentlichen Einschränkung ausgegangen werden; die Grenze, bis zu der von einer unwesentlichen Einschränkung auszugehen ist, dürfte sogar noch tiefer liegen. Der Umfang des Veräusserungsverbots bemisst sich nicht nur anhand der Anzahl der Liegenschaften, die vom Veräusserungsverbot betroffen sind, sondern insbesondere auch anhand ihres Wertes¹.

Gemäss den definierten Schwellenwerten, die einen Verkauf verbieten, ergeben sich folgenden Werte:

Liegenschaften Finanzvermögen	Buchwert 31.12.2016	in %
Buchwert unbebaute Liegenschaften des Finanzvermögens	83'291'145	100%
Buchwert der von der Motion betroffene Liegenschaften	55'732'465	67%

Angesichts der dargestellten Werte bedeutet das Veräusserungsverbot einen starken Eingriff in die Verfügungskompetenz der Gemeindeordnung, weshalb die Grundsätze der Motion in derselben zu verankern sind. Allfällige Ausführungsbestimmungen würden in einer Rechtsverordnung des Grossen Gemeinderates geregelt.

¹ Erläuterungen GAZ vom 23. März 2017

IV. Nachtrag zur Gemeindeordnung der Stadt Winterthur über die Abgabe städtischer Liegenschaften – Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 84 GO – Grundsatz

In § 84 GO wird der Grundsatz verankert, dass städtische Liegenschaften in der Regel im Baurecht abgegeben werden und ein Verkauf nur in den in § 85 GO genannten Ausnahmefällen zulässig ist.

Definition des Begriffs Grundstücke:

Der Motionstext fordert eine «*Erlässänderung mit dem Grundsatz: Städtische Grundstücke sind im Baurecht zu vergeben.*» In der Begründung der Motion heisst es unter anderem «*Damit sich die Stadt Winterthur längerfristig den Handlungsspielraum erhält, ist künftig Land im Baurecht zu vergeben.*»

Das Schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB) definiert Grundstücke in Art. 655 wie folgt:

Grundstücke im Sinne dieses Gesetzes sind:

1. die Liegenschaften;
2. die in das Grundbuch aufgenommenen, selbständigen und dauernden Recht;
3. die Bergwerke;
4. die Miteigentumsanteile an Grundstücken.

In rechtlicher Hinsicht umfasst der Begriff Grundstücke somit sowohl bebaute wie auch unbebaute Liegenschaften.

Da im Motionstext sowohl der Begriff «Grundstück» wie auch «Land» verwendet wird, stellte sich die Frage, ob die Motionäre und der GGR «Grundstücke» tatsächlich im umfassenden rechtlichen Sinn des ZGB verstanden haben, oder ob damit allenfalls nur unbebaute Grundstücke gemeint sind. Angesichts der unklaren Formulierung ist der Begriff «Grundstück» in der Umsetzungsvorlage klar zu definieren.

Es ist nicht die Absicht der Stadt, bebaute Grundstücke zu veräussern. Entsprechend soll die Umsetzungsvorlage auf unbebaute Liegenschaften beschränkt werden. Zudem soll sich die Umsetzungsvorlage lediglich auf unbebaute Liegenschaften des Finanzvermögens in der Bauzone beziehen.

Damit sind folgende Liegenschaften von der Umsetzungsvorlage nicht betroffen:

- Grundstücke im Verwaltungsvermögen, die keinem öffentlichen Zweck mehr dienen, müssen, damit sie handelbar werden, vorgängig entwidmet und ins Finanzvermögen übertragen werden. Mit der Übertragung ins Finanzvermögen werden sie von der GO-Regelung erfasst.
- Zone für öffentliche Bauten (Oe): Damit diese Zone für private Zwecke nutzbar wird, bedarf es einer vorgängigen Umzonung durch das Parlament. Nach einer Umzonung in eine Bauzone wird die Liegenschaft von der GO-Regelung erfasst.
- Reservezone: Diese Zone ist nicht bebaubar. Damit diese Zone für private Zwecke nutzbar wird, bedarf es einer vorgängigen Umzonung durch das Parlament. Nach einer Umzonung in eine Bauzone wird die Liegenschaft von der GO-Regelung erfasst.
- Erholungszone (E) / Freihaltezone (F): Diese Zonen sind dem Verwaltungsvermögen zugeordnet und zudem gar nicht (F) oder nur unter bestimmten Voraussetzungen (E) bebaubar. Damit sie handelbar werden, müssen sie vorgängig entwidmet und ins Finanzvermögen übertragen werden. Der Stadtrat soll diesbezüglich im Einzelfall situativ über die Art und Weise einer allfälligen Abgabe entscheiden können.

- Landwirtschaftszone (Lw): Grundstücke in der Lw-Zone sind nur unter bestimmten Voraussetzungen (zu landwirtschaftlichen Zwecken) bebaubar und handelbar (Arrondierung zu einem bestehenden Landwirtschaftsbetrieb; BG Bäuerliches Bodenrecht). Der Stadtrat soll diesbezüglich im Einzelfall situativ über die Art und Weise einer allfälligen Abgabe entscheiden können.
- Wald ist nicht bebaubar. Hier soll der Stadtrat im Einzelfall über einen Verkauf entscheiden können.
- Strassengebiet ist dem Verwaltungsvermögen zugeordnet und müsste, damit die gesamte Parzelle handelbar wird, vom GGR entwidmet werden (§ 28 Abs.1 Ziff. 20 GO) und anschliessend ins Finanzvermögen übertragen werden. Teilflächen sind im Rahmen von Grenzmutationen handelbar.

§ 85 GO – Ausnahmen

a) Schwellenwerte wonach ein Verkauf zulässig bleibt

Gemäss Motion soll der Stadtrat für «Kleinobjekte» eine sinnvolle Ausnahmeregel treffen.

Mit der Festsetzung der Schwellenwerte in § 85 Absatz 1 GO soll sowohl der Motion als auch dem Anliegen des Stadtrates nach einer aktiven Landpolitik im Sinne seiner Legislaturziele Rechnung getragen werden.

Für jene Liegenschaften, für welche ein Verkauf weiterhin zulässig sein soll, werden in § 85 Abs. 1 GO folgende Schwellenwerte festgesetzt².

- in Arbeitsplatzzonen (Gewerbe- und Industriezone): 2'500 m²
- in den übrigen Bauzonen: 1'500 m²

Zu den übrigen Bauzonen zählen gemäss derzeit geltender Bau- und Zonenordnung der Stadt Winterthur (BZO): Kern-, Zentrums-, Quartiererhaltungs-, Wohn- und Wohnzone mit Gewerbeerleichterung. Mit dem Bezug auf die jeweils geltende BZO ist sichergestellt, dass auch neue Zonen von der Regelung in § 85 Abs. 1 GO erfasst sind.

Mit dem höheren Schwellenwert für Arbeitsplatzzonen soll dem Legislaturziel des Stadtrates Rechnung getragen werden, wonach der Ansiedlung neuer wie auch der Verhinderung des Wegzugs bestehender Unternehmungen zur Schaffung bzw. Erhaltung von Arbeitsplätzen wie auch zur Steigerung der Steuerkraft der Stadt Winterthur eine hohe strategische Bedeutung zukommt. Die Verhandlungen mit Interessentinnen und Interessenten hat in der Vergangenheit gezeigt, dass für eine Unternehmung oft nur ein Landkauf in Frage kam.

b) Tausch und Realersatz:

Der Verkauf einer Liegenschaft soll ungeachtet ihrer Fläche dann zulässig sein, wenn mit dem Landverkauf ein Realersatz mit einer hinsichtlich Fläche und Bebaubarkeit vergleichbaren Immobilie verbunden wird. Darunter fallen:

- Tauschverträge;
- Ein im Zusammenhang mit einem Landverkauf vertraglich vereinbarter Realersatz (Koppelungsgeschäft). Dabei werden Verkauf und Kauf vertraglich derart miteinander verbunden, dass beide Verträge dahinfallen, sofern einer der Verträge nicht erfüllt wird. In der Grundbuchanmeldung auf Eigentumsübertragung wird auf diesen Vorbehalt hingewiesen (Art. 47 Abs. 4 GBV).

² Anschauungsbeispiel: Standard-Fussballfeld: 7'140 m²

Diese beiden Bestimmungen knüpfen die Verkäuflichkeit an das Kriterium, dass die Tausch- bzw. Realersatzobjekte bezüglich Fläche und Bebaubarkeit vergleichbar sind; mit Bezug auf den Wert der Vertragsobjekte (deren Differenz namentlich durch die Lage bedingt ist) wird demgegenüber keine Vergleichbarkeit vorausgesetzt.

c) Quartier- und Gebietsentwicklungen:

Im Zusammenhang mit einer Quartier- bzw. Gebietsentwicklung sollen Landverkäufe ungeachtet ihrer Grösse möglich sein. Bei solchen städtebaulichen Planungsverfahren bestehen übergeordnete bzw. langfristige Interessen. Dabei soll dem Stadtrat der nötige Handlungsspielraum ohne Einschränkungen erhalten bleiben und keine zusätzlichen Hürden im Planungsprozess geschaffen werden. Je nach Planungsinstrument ist der GGR in die Verfahren involviert.

Planungsinstrumente	Zuständigkeiten
Quartierplanverfahren	Es handelt sich um ein Zusammenspiel zwischen Stadtrat und kantonaler Baudirektion. Der GGR ist nicht involviert.
öffentlicher Gestaltungsplan	Die Genehmigung liegt in der Zuständigkeit des Parlaments.
Privater Gestaltungsplan (GP)	- innerhalb Grundordnung BZO: in Zuständigkeit SR - in Abweichung zur Grundordnung BZO: in Zuständigkeit GGR.

d) Grenzkorrekturen:

Bei Grenzkorrekturen, die im Rahmen einer Vermessungsmutation umzusetzen sind, sollen Landverkäufe ungeachtet ihrer Grösse möglich sein. Dabei handelt es sich in der Regel um kleine Flächen.

§ 82^{ter} GO – Übergangsbestimmungen

Die neuen Bestimmungen in der GO sollen für sämtliche Geschäfte über die Abgabe von städtischen Liegenschaften gelten, für die im Zeitpunkt deren Inkraftsetzung noch kein formeller Vorentscheid des Stadtrates über die Aufnahme oder Fortsetzung der Vertragsverhandlungen über einen Verkauf vorliegt. Mit dem Erfordernis eines formellen Stadtratsbeschlusses ist klar definiert, ob laufende Vertragsverhandlungen noch nach altem Recht geführt werden dürfen.

V. Finanzielle Konsequenzen

1. Grundsatzfragen

Im Rahmen der Erarbeitung der Umsetzungsvorlage stellte sich die Frage, ob ein teilweises Veräußerungsverbot von Liegenschaften im Finanzvermögen finanzielle Konsequenzen hat, die in der Weisung zuhanden des Parlament und in der Abstimmungszeitung auszuweisen sind.

Diese Frage ergibt sich aus der Vorgabe im kantonalen Recht, wonach Liegenschaften, an denen ein Baurecht begründet wird, nach Abschluss des Baurechtsvertrages als Baurechte zu bewerten sind³, für welche eine andere Bewertungsformel als für veräusserbare Grundstücke gilt. Hinzu kommt, dass im neu erlassenen und per 1. Januar 2018 in Kraft gesetz-

³ Handbuch zum Rechnungswesen der Zürcher Gemeinden, Kapitel 11.1.

ten Gemeindegesetz (GG) und der Gemeindeverordnung (VGG) für Baurechte eine neue Bewertungsformel eingeführt wird, die den Gemeinden mehr Spielraum bei der Festsetzung der Bewertungsparameter einräumt (vgl. dazu Kapitel 2.1).

Angesichts der unklaren Rechtslagen wurden folgende Fragen mit der Finanzkontrolle und dem GAZ eingehend erörtert und geklärt:

1. Nach welcher Formel sind Baurechte nach neuem Recht zu bewerten?
2. Auf welchen Zeitpunkt ist eine Neubewertung vorzunehmen?
3. Welche finanziellen Konsequenzen sind im Rahmen des vorliegenden Rechtssetzungsverfahrens auszuweisen?

Das GAZ hat sich ursprünglich dahingehend geäußert, dass die Umsetzung der Motion unmittelbare Auswirkungen auf das Finanzvermögen der Stadt habe, indem aus bestimmten Liegenschaften des Finanzvermögens nur noch potentielle Baurechte werden. Entsprechend müsse mit Bezug auf die von der Motion betroffenen Liegenschaften auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der GO-Revision eine erfolgswirksame Wertberichtigung vorgenommen werden, wobei der aktuelle Buchwert der Liegenschaften durch den Wert der potentiellen Baurechte, die an solchen Liegenschaften noch begründet werden können, ersetzt werden müsse.⁴ Ausserdem müsse ein Erlass dann dem obligatorischen Urnenreferendum unterstellt werden, wenn er neue Ausgaben auslöse, die von den Stimmberechtigten an der Urne bewilligt werden müssen. Neuen Ausgaben entstehen dadurch, dass die Verkehrswerte der vom Veräusserungsverbot betroffenen Liegenschaften des Finanzvermögens ersetzt werden müssen durch die Werte der potentiellen Baurechte, was eine erfolgswirksame Wertberichtigung erforderlich mache.⁵ Diese Überlegungen wurden vom Stadtrat geteilt, da sie dem HRM2-Grundsatz «true and fair view» entsprechen, der für die Bilanzierung von Vermögenswerten gilt.

Im Rahmen der weiteren Abklärungen zeigte sich allerdings, dass eine Neubewertung der gemäss vorliegendem GO-Nachtrag betroffenen Liegenschaften als potenzielle Baurechte nur aufgrund von angenommenen Werten möglich ist und demzufolge zum heutigen Zeitpunkt lediglich eine hypothetische Wertberichtigung ermittelt werden kann. Angesichts dieser Schwierigkeiten empfehlen das GAZ, die Finanzkontrolle sowie der Stadtrat, auf eine unmittelbare Wertberichtigung aller potenziell betroffenen Liegenschaften nach Inkraftsetzung des GO-Nachtrags zu verzichten. Eine Wertberichtigung ist folglich erst im Zeitpunkt eines konkreten Vertragsabschlusses vorzunehmen.

2. Mögliche finanzielle Auswirkungen der Motion

Dennoch ist dem Parlament und den Stimmberechtigten aus Transparenzgründen aufzuzeigen, welche möglichen finanziellen Folgen die Umsetzung der Motion haben kann.

2.1. Bewertung von Finanzliegenschaften:

Die Bewertung von Liegenschaften des Finanzvermögens wird vom kantonalen Recht vorgegeben (§ 16 Verordnung über den Gemeindehaushalt, VGH; § 43 Kreisschreiben über den Gemeindehaushalt; Kapitel 11 Handbuch zum Rechnungswesen der Zürcher Gemeinden).

⁴ Erläuterungen GAZ vom 14. Februar 2017

⁵ Erläuterungen GAZ vom 23. März 2017

Danach kommen folgende Bewertungsformeln zur Anwendung:

Für unbebaute Liegenschaften des Finanzvermögens:

Nicht überbaute Liegenschaften des Finanzvermögens in Bauzonen werden zum Verkehrswert bzw. mindestens zum steuerlich massgebenden Zonenpreis (Steuerwert) bewertet⁶.

Bewertungsformel:

Buchwert: Steuerwert x Fläche in m²

Für Baurechte:

Bei Liegenschaften, die mit einem Baurecht belastet sind, ist der vertraglich vereinbarte Baurechtszins zu kapitalisieren, bis anhin mit 6%⁷. Der Baurechtszins entspricht in der Regel dem vereinbarten Landwert, multipliziert mit dem hypothekarischen Referenzzinssatz⁸.

Mit der Inkraftsetzung des Gemeindegesetzes und der Gemeindeverordnung wird für die Berechnung des Buchwertes kein zahlenmässig definierter Kapitalisierungssinssatz mehr festgesetzt, sondern es wird lediglich vorgeschrieben, dass mit Baurechten belastete Grundstücke anhand des Baurechtszinses, kapitalisiert mit einem marktkonformen Zinsfuss zu bewerten sind (VGG, Anhang 2 Ziff. 12). Der konkret anzuwendende Kapitalisierungssinssatz ist von der Gemeinde festzusetzen. Das Gemeindeamt gibt in seinem Entwurf des neuen Handbuchs zum Rechnungswesen der Zürcher Gemeinden lediglich eine Empfehlung ab, wonach der Kapitalisierungssinssatz zwischen vier und sechs Prozent liegen soll⁹.

Bewertungsformel:

Baurechtszins: Landwert gemäss Baurechtsvertrag x Referenzzinssatz (1.5%)

Buchwert: Baurechtszins gemäss Baurechtsvertrag x marktkonformer Zinsfuss (4-6%)

2.2. Modellrechnung anhand einer Auswahl bestehender Baurechte:

Im Sinne einer Modellrechnung wurde eine Auswahl bestehender Baurechte kalkulatorisch bewertet. Dabei wurde folgende Methode angewendet:

- Das Baurecht B1 wurde im Jahr 2016 begründet und zeigt die effektiv vorgenommene Wertberichtigung Ende 2016.
- Die Baurechte B2-B8 aus den Jahren 2001-2013 wurden kalkulatorisch bewertet, wie wenn die Verträge heute abgeschlossen würden und somit die Wertberichtigung heute vorzunehmen wäre. Für die Modellrechnung wurde ein Kapitalisierungssatz von fünf Prozent (Mittelwert der GAZ-Empfehlung) angenommen.

⁶ Kreisschreiben, § 43 e); Handbuch, Kapitel 11.1

⁷ Kreisschreiben, § 43 f), Handbuch Kapitel 11.1

⁸ Der hypothekarische Referenzzinssatz stützt sich auf den hypothekarischen Durchschnittsinssatz der Banken und wird vom Bundesamt für Wohnungswesen periodisch festgesetzt; seit 2.6.2017 gilt ein Zinssatz von 1,5%

⁹ Das neue Handbuch wird derzeit vom GAZ erarbeitet; der Zeitpunkt der Inkraftsetzung ist noch nicht bekannt.

Für die Modellrechnung wurden folgende Bewertungsformeln angewendet:

Kalkulatorischer Buchwert Baurecht = Baurechtszins gemäss Baurechtsvertrag, kapitalisiert mit 5%

Kalkulatorischer Buchwert Land = Steuerwert 2017 x Fläche in m²

Kalkulatorische Wertberichtigung¹⁰ = Differenz Buchwert Land zu Buchwert Baurecht

Baurecht	Buchwert Baurecht	Buchwert Land	Wertberichtigung	%
B1	562'800	2'487'040	-1'924'240	-77
B2	684'285	4'366'390	-3'682'105	-84
B3	367'950	1'864'280	-1'496'330	-80
B4	760'025	3'401'760	-2'641'735	-78
B5	198'450	648'270	-449'820	-69
B6	149'587	363'580	-213'993	-59
B7	243'536	569'560	-326'024	-57
B8	147'533	442'960	-295'427	-67

Werden Baurechte gemäss heutiger Praxis der Stadt Winterthur aufgrund des vereinbarten Baurechtszinses, kapitalisiert mit dem Mittelwert des kantonal vorgegebenen marktkonformen Zinssatz (5%) bewertet, ergibt sich eine durchschnittliche kalkulatorische Wertberichtigung in der Grössenordnung von 70 Prozent.

2.3. Modellrechnung für potenzielle Baurechte:

Wie vorstehend erwähnt, ist eine Wertberichtigung erst dann vorzunehmen, wenn ein konkreter Baurechtsvertrag abgeschlossen wird anhand der zum dannzumaligen Zeitpunkt geltenden Parameter. Wie hoch diese Werte effektiv sein werden, kann heute nicht eruiert werden. Aufgrund vorstehender Modellrechnung kann lediglich die heutige Praxis kalkulatorisch auf die Zukunft angewendet werden. Dies ergäbe für die von der Motion betroffenen unbebauten Liegenschaften des Finanzvermögens in Bauzonen hochgerechnet eine kumulierte kalkulatorische Wertberichtigung von rund 39 Millionen Franken. Dieser Betrag setzt sich wie folgt zusammen:

Unbebaute Liegenschaften Finanzvermögen in Bauzonen	Buchwert Land 31.12.2016	%	kalk. Wertberichtigung
Industrie- und Gewerbebezonen > 2500 m ²	9'869'720	70	6'908'804
übrigen Bauzonen > 1'500 m ²	45'862'745	70	32'103'922
Total	55'732'465		39'012'726

Die im konkreten Einzelfall vorzunehmenden Wertberichtigungen des Anlagevermögens sind zulasten der Erfolgsrechnung vorzunehmen und wirken sich entsprechend negativ auf das zweckfreie Eigenkapital der Stadt aus (Stand per 31.12.2016: Fr. 5 Mio.).

¹⁰ Hinweis: Die Wertberichtigungen der obigen Baurechte sind bereits erfolgt.

VI. Schlussbemerkungen

Mit dem 13. Nachtrag zur Gemeindeordnung wird der Grundgedanke der Motion Baurecht statt Landverkäufe umgesetzt. Mit den definierten Ausnahmetatbeständen soll dem Stadtrat weiterhin ein adäquater Handlungsspielraum für Landverkäufe offen stehen. Damit wird den ablehnenden und kritischen Stimmen im Parlament im Rahmen der Erheblicherklärung der Motion Rechnung getragen. So wurde von einer – allerdings gewichtigen – Minderheit auf die hohe strategische Bedeutung der Ansiedlung bestehender und neuer Unternehmungen und die damit verbundene Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen hingewiesen. Ebenso ist die Steigerung der Steuerkraft der Stadt Winterthur ein wesentliches Legislaturziel des Stadtrates, welches gerade auch über die Ansiedlung neuer Unternehmungen erreicht werden kann.

Deswegen und insbesondere auch aufgrund der massiven finanziellen Folgen plädiert der Stadtrat für eine Ablehnung der Motion; sollte der GGR dieser Auffassung nicht folgen, sollen zumindest weiterhin Landverkäufe im vorgeschlagenen, moderaten Umfang möglich bleiben.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departements Finanzen übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon

Anhang:

Von der Motion betroffene unbebaute Liegenschaften des Finanzvermögens

Anhang:

Von der Motion betroffene unbebaute Liegenschaften des Finanzvermögens:

1. Unbebaute Liegenschaften in Gewerbe- und Industriezonen

Objekt	Zone	m ²	Kat.-Nr.	Bemerkungen	Buchwert 31.12.16
Im Link	I2	1'394	OB17074		334'560.00
Hegibergstrasse	I2, Lw	1'588	OB16917	Wegparzelle	3'176.00
Eichliackerstrasse	G	1'893	TO5094		454'320.00
In der Eulwies	I1	2'123	WU6083	Reserviert für mögliche Bahnunterführung Bahnhof Wülflingen	509'520.00
Friedhofstrasse	I2	3'318	TO2456		796'320.00
Holzwingertstrasse, Stegwiesenstrasse	I2	6'276	OB16392	Derzeit vermietet	1'247'300.00
Grüzefeldstrasse	I1 Oe	2'609 4'778 7'387	OB16268	Oe: Temporäre Wohnsiedlung für Asylsuchende vom GGR am 24.8.15 bewilligt	1'772'880.00
Taggenbergstrasse	G GP	8'388	WU7288	Gewerbehaus A1 geplant BR-Vertrag bewilligt (SRB vom 21.1.16) und beurkundet	2'013'120.00
Albert-Einstein-Strasse	I1	20'100	OB17111	Teilfläche für Umsiedlung einer Unternehmung reserviert	4'040'100.00

Legende:

Schwellenwert: > 1'000 m ² bis 2'500 m ² → Verkauf zulässig	1'301'576.00
Schwellenwert: > 2'500 m ² → Abgabe im Baurecht	9'869'720.00
Total	11'171'296.00

2. Unbebaute Liegenschaften in übrigen Bauzonen:

Objekt	Zone	m ²	Kat.-Nr.	Bemerkungen	Buchwert 31.12.16
Rümikerstrasse	W2/2.0	716	OB13917		479'720.00
Stofflerenweg	W2/2.0, W3/2.6	772	OB11528		447'760.00
Unterwegli	W3/2.6	784	OB16982		384'160.00
Waldegweg	W2/2.0	870	MA427		582'900.00
Mulchlingerstrasse, Weierweid	W2/1.6	911	SE11200		610'370.00
Holzlegistrasse	W3/2.6	931	WU5218		456'190.00
Maienriedweg	Wa W2/1.2	239 1'036	WU4462	Bebaubarkeit eingeschränkt	854'250.00
Rümikerstrasse	W2/2.0	1'157	OB13919		775'190.00
Rychenbergstrasse	W2/1.0	1'311	ST10013		996'360.00
Zürcherstrasse	Z4GP	1'660	ST9891	Freifläche Zürcherstrasse	879'800.00
Seenerstrasse	W4/3.4	1'679	SE6198	Langfristig vermietet, nicht handelbar	973'820.00
Geerackerweg	W3/2.6	1'738	WU3405		1'008'040.00
Dättnauerstrasse	W3G	2'617	TO5028	Ev. Erweiterung Schulraum	1'753'390.00
Reitwegareal	W4G	1'948	MA532 MA1858	Verkauf geplant: GGR- Beschluss nötig	1'305'160.00
		772	MA1858		517'240.00
Zinzikerstrasse	KIII, W3/2.6	2'995	OB17004		2'006'650.00
Elisabethenweg / Maria-Kübler-Weg, Dättlau	W2/1,2 F W2/2.0	2'962 496 24 3'482	TO5170		2'402'580.00
Eichliackerstrasse 79 / 85	W4G	4'114	TO5014	Kindergarten und Ver- kehrskadetten sind auf diesem Areal	1'666'340.00
Weierstrasse	W2/1.6	5'258	SE9629		3'522'860.00
Habichtstrasse - Wyden, Wülflingen	W4/3.4	6'395	WU7150	Verkauf geplant: GGR- Beschluss nötig	3'709'100.00
Binzhofstrasse	W3/2.6	6'513	OB17006	beim Schulhaus Ruch- wiesenstrasse	4'363'710.00
Tösstalstrasse (eh. Busdepot)	W4G	10'504	MA1819	Baurecht mit Wohnbauge- nossenschaften geplant	7'628'000.00
Guggenbühlstrasse	W3/2.6 GP	12'661	OB12690		8'168'414.95
Claistrasse / Maienriedweg, Wülflingen	W3/2.6 GP	14'858 713 978	WU7079 WU6647 WU6645		5'957'640.00

Legende:

Schwellenwert: > 700 m ² bis 1'500 m ² → Verkauf zulässig	5'586'900.00
Schwellenwert: > 1'500 m ² → Abgabe im Baurecht	45'862'744.95
Total	51'449'644.95