

An den Grossen Gemeinderat

## Winterthur

Antrag und Bericht zur Motion betreffend Baurecht statt Landverkäufe von städtischem Land, eingereicht von Gemeinderätin K. Cometta-Müller (GLP/PP) und Gemeinderat D. Berger (Grüne/AL)

---

### **Antrag:**

1. Der Bericht zur Motion betreffend Baurecht statt Landverkäufe von städtischem Land wird in zustimmendem Sinn zur Kenntnis genommen.
2. Die Motion betreffend Baurecht statt Landverkäufe von städtischem Land wird nicht erheblich erklärt und damit als erledigt abgeschlossen.

### **Bericht:**

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 folgende Motion ein, welche vom Grossen Gemeinderat am 30. Juni 2014 überwiesen wurde:

*„Der Stadtrat wird beauftragt, dem Grossen Gemeinderat eine Erlassänderung mit dem folgenden 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.“*

## **Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:**

### **1. Strategische Grundlagen Stadt Winterthur**

Der Stadtrat hat mit Beschluss vom 16. Februar 2012 die städtische Immobilienstrategie genehmigt (vgl. Immobilienhandbuch, Register 3, Immobilienstrategie Verwaltungs- und Finanzvermögen). Darin wird für die Baurechte Folgendes festgehalten (vgl. Abschnitt 4.3):

*«Die Stadt kann längerfristig ungenutzte Grundstücke, welche sie aus Motiven der Stadtentwicklung im Eigentum behalten möchte, im Baurecht abgeben. Als Baurechtnehmende werden primär Genossenschaften sowie kleine und mittlere Unternehmen berücksichtigt. Die vereinbarten Baurechtszinse orientieren sich am Markt. Der heutige Bestand an Baurechten soll grundsätzlich gehalten werden; die Vergabe weiterer Baurechte wird im konkreten Fall geprüft.»*

Ziel der stadträtlichen Landvergabepolitik ist, die Handlungsfähigkeit der Stadt zu erhalten und je nach Objekt zu entscheiden, ob es sich für eine Abgabe im Baurecht oder für einen Verkauf eignet. Der Stadtrat hat die Stadtentwicklung beauftragt, die städtische Landvergabepolitik in Zusammenarbeit mit weiteren involvierten städtischen Stellen zu präzisieren und in einem stadträtlichen Strategiepapier festzuhalten. Diese Arbeiten sind für das Jahr 2015 vorgesehen.

### **2. Baurecht**

#### **a) Rechtliche Grundlagen**

Das Baurecht wird im Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB) in Artikel 675 sowie in den Art. 779 bis 779I geregelt. In diesem Abschnitt sind die wichtigsten Bestimmungen zum Baurecht zu finden.

Ein Grundstück kann mit einer Baurechts-Dienstbarkeit belastet werden. Dadurch erhält jemand das Recht, auf oder unter der Bodenfläche ein Bauwerk zu errichten und beizubehalten. Als Gegenleistung für die Abgabe des Bodens wird in der Regel die Bezahlung eines Baurechtszinses vereinbart.

Ist das Baurecht selbständig und dauernd, wird es als eigenes Grundstück in das Grundbuch aufgenommen. Als «selbständig» gilt eine Dienstbarkeit, wenn sie auf andere Personen übertragbar ist. Dauernd ist die Dienstbarkeit, sofern sie für wenigstens 30 Jahre vereinbart wurde.

Inhalt und Umfang des Baurechts werden in einem Baurechtsvertrag geregelt. Der Vertrag auf Errichtung eines selbständigen und dauernden Baurechts bedarf zu seiner Gültigkeit der Form der öffentlichen Beurkundung. Die Dienstbarkeit entsteht mit der Eintragung im Grundbuch.

Ein Baurecht kann für höchstens 100 Jahre vereinbart werden. Eine spätere Verlängerung auf eine neue Dauer von höchstens 100 Jahren ist jederzeit zulässig, kann jedoch nicht im Voraus vereinbart werden. In der Praxis wird die Baurechtsdauer sinnvollerweise auf die Gesamtlebensdauer des geplanten Gebäudes (60 bis 80 Jahre) oder auf den zweiten grösseren Sanierungszyklus (50 bis 60 Jahre) abgestimmt.

Beim selbständigen und dauernden Baurecht, welches als eigenes Grundstück ins Grundbuch aufgenommen wurde, fallen das Eigentum am Bauwerk und dasjenige am Boden auseinander: der/die Baurechtsnehmer/in ist Eigentümer/in der Baute und der/die Baurechtsgeber/in bleibt Eigentümer/in des Bodens.

## **b) Baurechtszins**

Im Baurechtsvertrag wird die Höhe des Baurechtszinses in der Regel durch die Anwendung eines bestimmten Zinssatzes auf einem bestimmten Landwert definiert.

In Bezug auf die Höhe des anzuwendenden Zinssatzes können zwei Modelle unterschieden werden: Grundsätzlich kann der dem Baurechtsertrag zugrunde liegende Zinssatz fest oder variabel ausgestaltet werden.

Ausgehend von der langen Dauer eines Baurechtsvertrags und der damit verbundenen Unsicherheiten in Bezug auf Zinsniveau und Inflation liegt die Vereinbarung eines variablen Zinssatzes nahe, welcher nach einer klar definierten Berechnungsmethode periodisch neu festgelegt wird: z.B. Anpassung alle fünf Jahre an den Referenzzinssatz, welcher vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement für Mietzinsanpassungen aufgrund von Änderungen des Hypothekarzinsatzes bekannt gegeben wird. Damit können die Zinsrisiken für die Baurechtgeberin (Stadt Winterthur) im Falle einer Zinserhöhung aufgefangen werden.

Im Gegensatz zum variablen Modell sieht das fixe Zins-Modell einen über die Vertragsdauer unveränderten Zinssatz vor. Diese Lösung ist einfach und bietet eine hohe Budgetsicherheit. Allerdings stellt die Festlegung eines über die gesamte Laufzeit festen Zinssatzes einen wichtigen und gleichzeitig kritischen Ertragsfaktor dar.

Während der Laufzeit können sich neben Zinsniveau und Inflation auch die Landwerte erheblich ändern. Es ist daher in Baurechtsverträgen üblich, analog zum Zinssatz auch den Landwert periodisch an die wirtschaftlichen Gegebenheiten anzupassen. Dies kann durch eine Neuschätzung oder durch die laufende Indexierung des ursprünglich festgelegten Landwerts erfolgen (z.B. durch den Landesindex der Konsumentenpreise). Die Anpassung des Grundstückpreises stellt sicher, dass die Kaufkraft der Baurechtserträge in bestimmten Abständen wiederhergestellt wird und der Grundeigentümerin (Stadt Winterthur) keine Ertragseinbussen entstehen.

## **c) Heimfall**

Bei Beendigung des Baurechts fallen die bestehenden Bauten der Grundeigentümerin (Stadt Winterthur) heim, indem sie rechtlich zu Bestandteilen ihres Grundstücks werden. Das Gesetz sieht vor, dass die Grundeigentümerin dem/der bisherigen Bauberechtigten für die heimfallenden Bauwerke eine angemessene Entschädigung zu leisten hat.

Die Höhe dieser Entschädigung wird in der Praxis häufig an ein Wertgutachten gebunden, das bei Vertragsende von einem unabhängigen Experten bzw. einer unabhängigen Expertin erstellt wird (z.B. gemäss Sachwertverfahren). Üblicherweise wird auf dem geschätzten Gebäudewert (neben der Altersentwertung) ein zusätzlicher Abschlag gemacht, weil das dann zumalige Gebäude nicht zwingend den Interessen und Nutzungsabsichten der Stadt Winterthur als Baurechtgeberin entsprechen wird. Aus immobilienökonomischer Sicht ist ein Nutzungsabschlag von 20 bis 50 Prozent auf dem Gebäudewert als angemessen zu betrachten.

### 3. Beurteilung Baurecht vs. Landverkauf: Vor- und Nachteile

Die Vergabe von städtischen Grundstücken im Rahmen von selbständigen und dauernden Baurechten kann aus Sicht der Stadt Winterthur wie folgt beurteilt werden:

#### a) Vorteile

*Handlungsspielraum:* Die Stadt sichert sich in der langen Frist (Praxis: 50 bis 80 Jahre) die Verfügbarkeit eines Grundstücks und kann dieses für die Deckung ihres Flächenbedarfs, der heute noch nicht absehbar ist, nutzen.

*Einflussnahme:* In der Rolle der Baurechtgeberin hat die Stadt Winterthur die Möglichkeit, die Bebauung und Nutzung einer Parzelle massgeblich zu beeinflussen (während der Baurechtsdauer via Baurechtsvertrag, nach dem Zeitpunkt des Heimfalls als Eigentümerin von Grundstück und Gebäuden). Das gesetzliche Vorkaufsrecht sichert der Stadt auch im Falle eines Verkaufs der Gebäude während der Baurechtsdauer die Kontrolle über die Liegenschaft (gegen Entrichtung eines Kaufpreises).

*Laufende Erträge:* Mit der Abgabe im Baurecht fliessen der Stadt Winterthur über einen langen Zeitraum regelmässige Erträge zu. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass ein Grundstück auch verkauft und dessen Erlös in andere Anlagen investiert werden könnte (z.B. Obligationen). Insofern müssten die Baurechtersträge mit Erträgen aus diesen Alternativ-Anlagen verglichen werden.

#### b) Nachteile

*Unsicherheit aufgrund Langfristigkeit:* Die Baurechtsverträge gehören zu den langfristigen Verträgen überhaupt, was mit entsprechenden Risiken verbunden ist. Entsprechend anspruchsvoll ist auch die sorgfältige Ausarbeitung dieser Verträge. Die Hauptschwierigkeit besteht darin, dass für eine sehr lange Frist klare Spielregeln definiert werden müssen (z.B. Anpassung Landwert, Anpassung Zinssatz, Regelung Heimfallentschädigung). In vielen Fällen können sich die Rahmenbedingungen anders entwickeln, als dies erwartet wird (Zinsniveau, Inflation, Immobilien- und Landpreise, Wirtschaftsentwicklung etc.). Ein Teil dieser Entwicklungen kann über entsprechende Anpassungsmechanismen im Baurechtsvertrag aufgefangen werden.

*Kapitalbindung:* Bei der Vergabe im Baurecht bleibt ein bedeutender Vermögenswert der Stadt Winterthur längerfristig gebunden. Es ist deshalb sinnvoll, eine Baurechtsvergabe alternativen Investitions- und Ertragsmöglichkeiten kritisch gegenüber zu stellen (vgl. Ziff. 3.a).

*Laufende Bewirtschaftung:* Das Baurechtsverhältnis bedarf seitens Stadt einer laufenden Bewirtschaftung und Überwachung (Inkasso Zins, Überwachung Bonität Baurechtnehmer/in, Einhaltung Vertragsbestimmungen etc.). Erschwerend kommt hinzu, dass ein solches Vertragscontrolling über einen sehr langen Zeitraum, der teilweise mit Generationenwechseln verbunden ist, sichergestellt werden muss.

*Unsicherheit Heimfall:* Der Heimfall der erstellten Gebäude nach Ablauf der Baurechtsdauer birgt in der Regel Risiken in Bezug auf die Bestimmung der Entschädigung sowie auf den Zustand und die weitere Verwendbarkeit der Bauten. Der Zustand des Gebäudes hängt wesentlich von der Unterhalts- und Investitionsstrategie der Baurechtnehmer/innen ab, und diese kann von der Stadt Winterthur als Baurechtgeberin nur ansatzweise gesteuert werden. Damit kann unter Umständen ein hoher Investitionsbedarf verbunden sein. Zudem stellt sich die Frage nach dem Nutzen der Bauten für die Stadt (vgl. Ziff. 2.c.).

#### 4. Städtische Grundstücke für eine Abgabe im Baurecht

Für eine Abgabe im Baurecht eignen sich nur Grundstücke ab einer bestimmten Parzellengrösse (z.B. ab 2'000 m<sup>2</sup>), welche in einer Bauzone liegen: Kernzone, Quartiererhaltungszone, Zentrumszone, Wohnzone oder Arbeitsplatzzone (Gewerbe- und Industriezone).

Grundstücke, welche in der Landwirtschaftszone, der Freihalte- und Erholungszone sowie der Reservezone liegen, eignen sich dagegen nicht für eine Abgabe im Baurecht, da Grundstücke in den genannten Zonen im Markt schwierig bis unmöglich mit einem Baurecht zu platzieren sind und darauf mit Ausnahme von landwirtschaftlich genutzten Gebäuden keine Bauten erstellt werden können. Daher macht es auch keinen Sinn, diese Grundstücke im Baurecht abzugeben.

Folgende Grundstücke würden sich für eine Abgabe im Baurecht grundsätzlich eignen:

Objekt	Zone	m2	Kat.-Nr.	Bemerkungen
Maienried, Wülflingen Claisstrasse / Maienriedweg	W3/2.6 GP	14'858 m <sup>2</sup>	Kat. Nr. 6/7079	Baurecht mit Wohnbaugenossenschaften geplant.
	W2/1.2 Wald	1'036 m <sup>2</sup> 239 m <sup>2</sup> 1'275 m <sup>2</sup>	Kat. Nr. 6/4462	
	W2/1.2	907 m <sup>2</sup>	Kat. Nr. 6/6651	
Wyden, Wülflingen Habichtstrasse	W4/3.4	6'395 m <sup>2</sup>	Kat. Nr. 6/7150	
Dätttau, Töss Elisabethenweg	W2/1,2 F	2'962m <sup>2</sup> 496 m <sup>2</sup>	Kat. Nr. 4/5170	
	W2/2.0	24 m <sup>2</sup> 3'482 m <sup>2</sup>		
Grüzelfeld Grüzelfeldstrasse	I1	7'387 m <sup>2</sup>	Kat. Nr. 2/16268	Temporäre Wohnsiedlung für Asylsuchende auf Teilfläche bewilligt.
Holzwingertstrasse	I2	8'088 m <sup>2</sup>	Kat. Nr. 2/17038	Verkauf vom SR unter Vorbehalt der Zustimmung des GGR bewilligt.
Dättnauerstrasse	W3G	2'617 m <sup>2</sup>	Kat. Nr. 4/5028	
Nägelseestrasse / Schlachthofstrasse	I2	3'318 m <sup>2</sup>	Kat. Nr. 4/2456	
Tösstalstrasse (eh. Busdepot)	W4G	10'504 m <sup>2</sup>	Kat. Nr. 7/1819	Baurecht mit Wohnbaugenossenschaften geplant.

Im Rahmen konkreter Vertragsverhandlungen wird neben einem Verkauf jeweils auch die Möglichkeit einer Abgabe im Baurecht geprüft. Wenn der Interessent / die Interessentin jedoch nur am Standort interessiert ist, falls er oder sie Landeigentümer/in werden kann, ist abzuwägen, ob beispielsweise eine Gewerbeansiedlung 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 eingetragen werden sowie von Gewinnanteilsrechten und Mehrwertabschöpfungen. Von diesen Möglichkeiten wurde und wird, wenn es im konkreten Fall im Interesse der Stadt Winterthur ist, Gebrauch gemacht.

## 5. Schlussfolgerungen

Aus den dargelegten Gründen möchte der Stadtrat an seiner Immobilienstrategie festhalten und je nach Objekt frei entscheiden können, ob sich städtisches Land für eine Abgabe im Baurecht oder für einen Verkauf eignet.

Der Stadtrat empfiehlt daher dem Grossen Gemeinderat, diese Motion nicht für erheblich zu erklären und sie damit als erledigt abzuschreiben.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder