

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend Schwund der Baurechte im Finanzvermögen, eingereicht von Gemeinderätin Marianne Ott (SP)

Am 21. Juni 2004 reichte Gemeinderätin Marianne Ott namens der SP-Fraktion mit 29 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

„Die Stadt Winterthur besitzt im Vergleich zu anderen Schweizer Städten ähnlicher Grösse wenig eigene Landreserven. In den letzten Jahren bestand zunehmend die Tendenz, städtische Landparzellen an die privaten oder gewerblichen Nutzerinnen und Nutzer zu verkaufen anstatt dass die Stadt ihnen die Grundstücke im Rahmen von langjährigen Baurechtsverträgen zur Nutzung überlassen würde, das Grundeigentum selber aber bei der Stadt verbliebe. Dadurch verliert die Stadt zunehmend an Einfluss darauf, was auf den entsprechenden Grundstücken realisiert wird. Auch überlassen wir zukünftigen Generationen immer weniger öffentliche Landreserven, auf denen sie Bedürfnisse im dannzumaligen öffentlichen Interesse verwirklichen können, die wir heute noch gar nicht kennen (können). Landreserven aus rein finanziellen Gründen zu verkaufen, ist jedenfalls eine kurzfristige Strategie und liegt nicht im nachhaltigen Interesse der Bevölkerung.“

In diesem Zusammenhang stelle ich folgende Fragen:

- 1. Wie viele laufende Baurechtsverträge bestehen zurzeit über Liegenschaften im Finanzvermögen der Stadt (aufgeteilt in private und gewerbliche Nutzungen, inkl. betroffene Grundstücksfläche bzw. Anteil am Gesamt-Portefeuille der Liegenschaften im Verwaltungsvermögen)?*
- 2. Wie viele Baurechte auf welchen Arten von Liegenschaften wurden in den letzten 10 Jahren aufgelöst, wie viele neu begründet (Anzahl und betroffene Flächen)?*
- 3. Was waren – unter Wahrung des Datenschutzes – im Einzelnen die Gründe für die Auflösung?*
- 4. Weshalb verlaufen die Baurechte der Stadt insgesamt defizitär?*
- 5. Was sind die konkreten Argumente gegen das Baurecht aus Sicht der Stadt, der NutzerInnen und der finanzierenden Banken?*
- 6. Wenn die Stadt der Ablösung von Baurechten zustimmt: lässt sich die Stadt generell vertraglich eine Mehrwertbeteiligung für einen gewissen Zeitraum einräumen (Beteiligung an Planungs- und/oder konjunkturelle Gewinnen)? Werden generell Rückkaufsklauseln vereinbart für den Fall, dass die Käuferschaft die deklarierte Nutzungsabsicht nicht verwirklicht (wie gegenüber der „KBV“ in der Grüze)? Falls nein, warum nicht?*
- 7. Teilt der Stadtrat die Ansicht, dass es im grundsätzlichen Interesse der Stadt liegt, den Liegenschaftsbestand im Verwaltungsvermögen zu vergrössern oder zumindest zu erhalten, wenn die Liegenschaftsrechnung nicht übermässig belastet wird? Falls ja, was tut er dafür, insbesondere zur Stärkung des Instituts „Baurecht“?“*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Das städtische Grundeigentum umfasst per 31. Dezember 2003 alles in allem rund 30 Millionen Quadratmeter Land. Das sind 43 Prozent der Gemeindefläche. Angesichts dieser Grössenordnung kann der Stadtrat die Meinung der Interpellantin, dass die Stadt Winterthur im Vergleich zu anderen Schweizer Städten ähnlicher Grösse wenig eigene Landreserven besitze, nicht teilen. Die realisierbaren Baulandreserven machen allerdings nur einen relativ kleinen Teil dieses Gesamtbestandes aus. Das städtische Grundeigentum gliedert sich wie folgt:

▪ im Finanzvermögen	
o Bauland	221'600 m ²
o Reserve- und Landwirtschaftsland	2'525'074 m ²
o Wohn- und Geschäftsliegenschaften (inkl. Restaurants und sozialer Wohnungsbau)	1'738'120 m ²
o Baurechtsgrundstücke	210'113 m ²
▪ im Verwaltungsvermögen	
o Naturschutzland	70'456 m ²
o Freihaltezonesland	1'140'512 m ²
o Übriges Verwaltungsvermögen	22'719'233 m ²

In seinen Legislatorschwerpunkten hat der Stadtrat ausgeführt, dass er sich im Zusammenhang mit der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Winterthur für eine aktive Bodenpolitik einsetzen werde. So sollen Expansionspläne von ansässigen oder Bauvorhaben von zuziehenden Unternehmen durch eine aktive städtische Bodenpolitik unterstützt werden, zum Beispiel durch Verkauf oder Vermittlung von Bauland. Ferner soll die Wohnbautätigkeit durch Private und Genossenschaften gefördert werden. Angestrebt werden Überbauungen mit guter Durchmischung, aber auch Angebote für urbanes Wohnen für gehobene Ansprüche. Der Stadtrat betreibt deshalb im Rahmen seiner Möglichkeiten eine aktive Rolle im Bereich des Landhandels.

Bei der Bildung oder Ablösung von Baurechten richtet der Stadtrat die Schwerpunkte nach den aktuellen Marktbedürfnissen aus. Aufgrund der heutigen Marktsituation ist aus Sicht des Landerwerbers das Neuerrichten von Baurechten im Wohn- und Gewerbebau unattraktiv. Die tiefen Hypothekarzinsätze machen den Erwerb der Grundstücke ins Eigentum zusätzlich attraktiv. Auch bei den bestehenden Baurechten wird ein Marktbedürfnis zur Ablösung und zum Erwerb des Landes festgestellt.

Nach Ablauf der Baurechtsdauer geht die Baute in das Eigentum des Baurechtgebers über mit einer entsprechenden Entschädigungspflicht (Heimfall). Über die baurechtsbelasteten Grundstücke ist deshalb in den seltensten Fällen eine problemlose Entwicklungsplanung möglich; zu sehr spielen unbeeinflussbare Faktoren mit.

Die heute vorhandenen Baurechtsverträge spiegeln in den Vertragsbedingungen den Zeitgeist der jeweiligen Periode, in welcher sie ausgehandelt worden sind.

Bei den Fragen taucht auch der Begriff „Verwaltungsvermögen“ auf. Die Beantwortung der Fragen ist hingegen vollumfänglich auf das Finanzvermögen ausgerichtet, da sich 95 Prozent der vorhandenen Baurechte auf Grundstücken befindet, die dem Finanzvermögen zugewiesen sind.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

„Wie viele laufende Baurechtsverträge bestehen zurzeit über Liegenschaften im Finanzvermögen der Stadt (aufgeteilt in private und gewerbliche Nutzungen, inkl. betroffene Grundstücksfläche bzw. Anteil am Gesamt-Portefeuille der Liegenschaften im Verwaltungsvermögen)?“

Zurzeit bestehen 86 Baurechtsverträge. Davon betreffen 43 Verträge Wohnbauliegenschaften. 43 Verträge sind für industrielle und gewerbliche Nutzungen abgeschlossen worden.

Die gesamte Grundstücksfläche des Finanzvermögens beträgt 5'497'826,5 m². Davon sind 210'133,4 m² oder 3.8 % mit einem Baurecht belastet.

Zur Frage 2:

„Wie viele Baurechte auf welchen Arten von Liegenschaften wurden in den letzten 10 Jahren aufgelöst, wie viele neu begründet (Anzahl und betroffene Flächen)?“

Vom 1. Januar 1994 bis 31. Dezember 2003 sind vier neue Baurechte für Industrie- und Gewerbebauten mit einer Gesamtfläche von 8'359 m² und 13 neue Baurechte für Wohnbauten mit einer Gesamtfläche von 13'532 m² begründet worden.

Im gleichen Zeitraum sind 9 Baurechtsverträge mit einer Fläche von 18'157 m² betreffend industrielle und gewerbliche Nutzungen und 14 Baurechte für Wohnhäuser mit einer Fläche von 9'871 m² aufgelöst worden.

In den letzten 10 Jahren ist demzufolge der Bestand an Baurechten per Saldo um total sechs Baurechte reduziert worden.

Zur Frage 3:

„Was waren – unter Wahrung des Datenschutzes – im einzelnen die Gründe für die Auflösung?“

Sowohl bei den Wohn- wie auch bei den Gewerbebaurechten waren hauptsächlich finanzielle Aspekte ausschlaggebend. Die Banken wurden immer zurückhaltender beim Finanzieren von neuen Baurechten oder bei vorgesehenen Erweiterungsbauten auf den Baurechtsgrundstücken. Es wird insbesondere verlangt, dass auch die Landanteile als Sicherheit zu gelten haben (siehe Antwort zur Frage 5 nachfolgend).

Zur Frage 4:

„Weshalb verlaufen die Baurechte der Stadt insgesamt defizitär?“

Die Baurechtszinsen werden aufgrund eines bei Vertragsabschluss festgesetzten Landwertes (in der Regel Verkehrswert) und eines Kapitalverzinsungssatzes (in der Regel Zinssatz für Hypotheken für Wohn- bzw. Gewerbebauten der ZKB) berechnet. Mit Bezug auf den Landwert kann festgestellt werden, dass dieser bei Baurechtsverträgen mit Stiftungen und Wohnbaugenossenschaften zurückhaltend festgelegt wurde.

Die Anpassung der Berechnungsgrundlagen erfolgt gemäss den vertraglichen Bedingungen: Der Zinssatz passt sich in der Regel automatisch an den jeweils geltenden ZKB - Hypothekzinssatz an. Mit Bezug auf den Landwert besteht ein gegenseitiges Recht, die Berechnungsfaktoren rund alle 10 Jahre an die aktuellen Gegebenheiten anzupassen.

Dem erzielbaren Ertrag aus den Baurechtsverträgen steht der Aufwand aus der internen Kapitalverzinsung gegenüber. Gemäss Handbuch über das Rechnungswesen der zürcherischen Gemeinden liegen der internen Kapitalverzinsung unterschiedliche Berechnungsgrundlagen zugrunde: Der Landwert (Buchwert) bemisst sich nach einem gesetzlich festgelegten Formelwert (berechnet aus Realwert mit Basis Steuerwert und Ertragswert). Der interne Kapitalisierungssatz wird nach dem effektiven Durchschnittssatz der städtischen Schulden berechnet und jährlich vom Stadtrat festgesetzt (derzeit 4 %).

Aufgrund dieser unterschiedlichen Bemessungsfaktoren entstand in den letzten Jahren in der Laufenden Rechnung automatisch ein Defizit. Beim derzeitigen Stand und der mutmasslichen Entwicklung des Hypothekzinssatzes ist davon auszugehen, dass auch in Zukunft ein Defizit in der jeweiligen Laufenden Rechnung ausgewiesen wird.

Zur Frage 5:

„Was sind die konkreten Argumente gegen das Baurecht aus Sicht der Stadt, der NutzerInnen und der finanzierenden Banken?“

Das als Dienstbarkeit im Grundbuch eingetragene Baurecht erlaubt dem Baurechtsnehmer bzw. der Baurechtsnehmerin, auf einem fremden Grundstück ein Gebäude zu erstellen und es als EigentümerIn zu nutzen. Nach Ablauf der Baurechtsdauer geht die Baute in das Eigentum des Baurechtsgebers bzw. der Baurechtsgeberin über mit einer entsprechenden Entschädigungspflicht (Heimfall).

Aus Sicht der Stadt als Baurechtsgeberin sind vor allem folgende Nachteile zu erwähnen: Das Heimfallrisiko wird von der Baurechtsgeberin immer alleine getragen. Zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses kann die Situation im Zeitpunkt des Heimfalls nicht vorhergesagt werden. Ein Grundstück, das zum heutigen Zeitpunkt als vorteilhaft gelegen gilt, kann unter Umständen nach Ablauf der Baurechtsdauer nicht mehr attraktiv sein. Je nach Nutzung des Gebäudes oder des Grundstückes muss zudem mit Altlasten gerechnet werden. Für die Stadt Winterthur sind Baurechte somit grundsätzlich mit nicht kalkulierbarem Entwicklungspotenzial versehen. Mit einer Dauer von maximal 100 Jahren (mit der Möglichkeiten einer Vertragsverlängerung für maximal weitere 100 Jahre) sind die entsprechenden Areale in ihrer Struktur gewachsen und auf unabsehbare Zeit belegt.

Aus Sicht der Baurechtsnehmer/innen und der finanzierenden Bank sind folgende Nachteile zu erwähnen: Bei anstehenden Investitionen während der Laufzeit des Baurechtes fehlt dem Baurechtsnehmer die notwendige Planungssicherheit. Ein weiterer Nachteil ist der Heimfall, da nach Ablauf der Baurechtsdauer das erstellte Gebäude in das Eigentum des Baurechtsgebers fällt. Dafür zahlt der Baurechtsgeber dem bisherigen Baurechtsnehmer die Heimfallentschädigung, deren Höhe, im Baurechtsvertrag vereinbart wird. Anstelle des Heimfalls kann allerdings aber auch die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes (Abbruch des Gebäudes) oder weitere Pflichten vereinbart werden.

Andererseits wird dem Baurechtsnehmer durch die finanzierende Bank eine kleinere Belehnungsgrenze (je nach Bank variierend ~50%) gewährt, da der Bank die Sicherheit „Bauland“ fehlt. Dadurch muss der Baurechtsnehmer für die Realisierung seines Bauvorhabens einen grösseren Eigenkapitalanteil aufbringen. Weil das Gebäude nach Ablauf der Baurechtsdauer in das Eigentum des Baurechtsgebers übergeht, muss die darauf lastende Bankschuld in-

nerhalb der Baurechtsdauer vollständig abbezahlt werden. Gleichzeitig muss der Erstellungswert einer Baute entsprechend den allfälligen Baurechtsverträgen stärker als üblich abgeschrieben werden.

Für die Bank ist eine Baurechtsfinanzierung mit weniger Grundpfandsicherheiten verbunden. Bei einer Grundpfandverwertung infolge Zahlungsausstand des Baurechtsnehmers verfällt nur das Gebäude an die finanzierende Bank. Ein Gebäude ohne Landeigentum ist am freien Liegenschaftenmarkt schwerer zu platzieren. Zudem hat die Bank keine alleinige Entscheidung über die Liegenschaft, da der Baurechtsgeber als Landeigentümer mit involviert ist.

Zur Frage 6:

„Wenn die Stadt der Ablösung von Baurechten zustimmt: lässt sich die Stadt generell vertraglich eine Mehrwertbeteiligung für einen gewissen Zeitraum einräumen (Beteiligung an Planungs- und/oder konjunkturelle Gewinnen)? Werden generell Rückkaufsklauseln vereinbart für den Fall, dass die Käuferschaft die deklarierte Nutzungsabsicht nicht verwirklicht (wie gegenüber der „KBV“ in der Grüze)? Falls nein, warum nicht?“

Bisher sind keine Mehrwertbeteiligungen bei Ablösungen von Baurechten vereinbart worden. Die Ablösung eines Baurechtes geschieht jeweils auf dem auszuhandelnden, marktüblichen Bodenpreis. Es gilt zu beachten, dass beim Eingehen von Gewinnabschöpfungen auch die allfällig entstehenden Verluste durch die Stadt Winterthur übernommen werden müssten. Solche Regelungen, mit heute schwer abzuschätzenden Folgen, sind kaum verhandelbar.

Vorkaufs- bzw. Rückkaufsklauseln werden je nach Spezifikation der Liegenschaft vereinbart. Vor allem bei Verkäufen von unüberbautem Bauland mit noch bevorstehenden Planungsarbeiten wird im Kaufvertrag in der Regel eine Pflicht zur Überbauung innert einer bestimmten Frist vereinbart, verknüpft mit einem Vorkaufsrecht (im Fall einer Weiterveräußerung) und einem Rückkaufsrecht (im Unterlassungsfall) jeweils zu Gunsten der Stadt Winterthur. Damit soll verhindert werden, dass städtisches Land zu rein spekulativen Zwecken erworben wird.

Zur Frage 7:

„Teilt der Stadtrat die Ansicht, dass es im grundsätzlichen Interesse der Stadt liegt, den Liegenschaftenbestand im Verwaltungsvermögen zu vergrössern oder zumindest zu erhalten, wenn die Liegenschaftenrechnung nicht übermässig belastet wird? Falls ja, was tut er dafür, insbesondere zur Stärkung des Instituts „Baurecht“?“

Der Stadtrat ist der Ansicht, dass die Abgabe von Bauland im Baurecht Sinn macht, wenn dem Baurechtsnehmer bzw. der Baurechtsnehmerin damit die Realisierung eines Bauvorhabens erleichtert wird. Das Baurecht kann dort sinnvoll eingesetzt werden, wo eine gegenseitige, erträgliche Finanzierungslösung gefunden werden kann. Zurzeit kann allerdings – aus den bereits erwähnten Gründen – keine grosse Nachfrage nach Baurechten festgestellt werden.

Gestützt auf den "win.03" Massnahmenkatalog (Massnahmen Nr. 18 bis 21), wonach der Liegenschaftenbestand bei den Wohn- und Geschäftshäusern, den Restaurants und den unbebauten Grundstücken zu reduzieren ist, hat der Stadtrat mit Beschluss vom 18. Februar 2004 ein "Konzept für das Liegenschaftenportefeuille im Finanzvermögen" verabschiedet. Das Konzept bezweckt eine Analyse und eine Bereinigung des Immobilienportefeuilles mit dem Ziel, die Rendite der Finanzliegenschaften zu verbessern. Ferner werden die Grundsätze für Verkäufe und Käufe von Grundstücken im Finanzvermögen festgehalten. Vorgesehen sind Verkäufe von Grundstücken ohne öffentliches Interesse. Zur Umsetzung der aktiven Bodenpolitik gemäss Legislatorschwerpunkten sind auch Käufe von Liegenschaften vor-

gesehen, wenn sie eine genügende Rendite generieren oder für die Stadtentwicklung von strategischer Bedeutung sind.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder