

Winterthur, 29. Oktober 2025  
Parl-Nr. 2025.91

An das Stadtparlament

## Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend Handhabung des Baurechts durch die Stadtverwaltung, eingereicht von I. Kuster (Die Mitte) und R. Heuberger (FDP)

---

Am 7. Juli 2025 reichten Iris Kuster (Die Mitte) und Romana Heuberger (FDP) mit 14 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

*«Die Gemeindeordnung der Stadt Winterthur regelt in Art. 69, dass unbebaute Liegenschaften des Finanzvermögens auf dem Gemeindegebiet der Stadt Winterthur in der Bauzone im Sinne der geltenden Bau- und Zonenordnung ausschliesslich im Baurecht abgegeben werden dürfen. Ausnahmen regelt Art. 70 der Gemeindeordnung. Somit ist festgelegt, was mit Liegenschaften in der Bauzone zu geschehen hat. Sowohl in den zuständigen Sachkommissionen wie auch im Stadtparlament finden jedoch immer wieder Diskussionen dazu statt, ob die Stadt ein Gebiet selber entwickeln oder es im Baurecht abgeben soll.*

*Bei der Stadt finden sich viele Beispiele, wo Land und Gebäude im Baurecht abgegeben werden, so etwa beim ehemaligen Busdepot Deutweg, bei Win4, beim Wohnungsbau.*

*Gemäss Teil B der Jahresrechnung 2024 gibt es in der Stadt insgesamt 67 Verträge zu Baurechtsgrundstücken. Unter Produkt 1 «Bewirtschaftung Finanzvermögen», Leistungsmengen (S. 87) steht, dass es Baurechte für 28 Wohnbauten und 39 Industriebauten sowie 8 für «Diverse Objekte» gibt. Das Baurecht ist ein interessantes, anspruchsvolles Instrument. Im sogenannten Heimfall bei Beendigung des Baurechtsvertrages gehen die darauf stehenden Bauten an den Baurechtsgeber. Gemäss Art 779d ZGB muss dafür eine angemessene Entschädigung bezahlt werden. Nach Rechtsprechung und Lehre haben Baurechtsgeber und Baurechtsnehmer einen grossen Spielraum bei der Ausgestaltung dieser Heimfallentschädigung. Weil der Stadtrat ausgerechnet beim Campingplatz die Option «Abgabe im Baurecht» offenbar nicht konkret geprüft hat, veranlasst uns dies zu folgenden Fragen:*

- 1. In wie vielen Fällen ist die Stadt Baurechtsgeberin bzw. Baurechtsnehmerin?*
- 2. Hat die Stadt Winterthur Richtlinien, wann und unter welchen Bedingungen sie ein Baurecht gewährt? Nach welchen Grundsätzen hat die Stadt den Heimfall in den jeweiligen Baurechtsverträgen geregelt?*
- 3. Kann sich die Stadt vorstellen, dass in einem Fall wie zum Beispiel dem Campingplatz, der Heimfall so geregelt wird, dass auf eine Entschädigung beim Heimfall verzichtet wird, dafür aber der Baurechtszins entsprechend angepasst wird?*
- 4. Welche Probleme mit einem Baurecht hatte die Stadt ggf. in den letzten 20 Jahren, weil der Baurechtsnehmer/die Baurechtsnehmerin seinen vertraglichen Verpflichtungen nicht nachgekommen ist?»*

### **Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:**

Ein Grundstück kann mit einer (Baurechts-)Dienstbarkeit belastet werden. Dadurch erhält jemand das Recht, auf oder unter der Bodenfläche ein (eigenständiges) Bauwerk zu errichten oder beizubehalten (vgl. Art 675 und Art. 779 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [ZGB]).

Der Baurechtszins sichert der Baurechtsgeberschaft während der Baurechtsdauer regelmässige Einnahmen. Ein Baurecht ist sinnvollerweise an einen spezifischen Zweck gebunden, welcher im Baurechtsvertrag festgelegt ist. So kann ein Baurecht gegenüber einer gemeinnützigen Wohnbauträgerschaft dazu dienen, langfristig preisgünstigen oder besonders altersgerechten Wohnraum bereitzustellen. Mit besonderen Bedingungen für den Baurechtszins kann die öffentliche Hand öffentliche Interessen wie preisgünstigen Wohnraum unterstützen, ohne dass dafür eine direkte finanzielle Hilfe nötig ist (vgl. Merkblatt des Bundesamts für Wohnungswesen [BWO] «Baurechte für gemeinnützige Wohnbauträger», Grundlagen und Empfehlungen, vom Juni 2022, S. 2).

Die Baurechte haben in den letzten Jahren bei den Zürcher Gemeinden und Städten an Bedeutung gewonnen. Verschiedene Gemeinden haben u.a. über Initiativen Ergänzungen in ihrer Gemeindeordnung (GO) vorgenommen, wonach kommunale Grundstücke – allenfalls mit definierten Ausnahmen – nicht veräussert, sondern nur noch im Baurecht abgegeben werden dürfen.

Art. 69 GO hält den Grundsatz fest, dass unbebaute Liegenschaften des Finanzvermögens auf dem Gemeindegebiet der Stadt Winterthur in der Bauzone im Sinne der geltenden Bau- und Zonenordnung (BZO) unter Vorbehalt von Art. 70 GO, der die Ausnahmen regelt, ausschliesslich im Baurecht abgegeben werden. Die Bestimmung bezieht sich auf jene Liegenschaften, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden können.

Die Stadt Winterthur verfügt über diverse Liegenschaften, die sie als Baurechtsgeberin verschiedenen Baurechtsberechtigten im Baurecht abgegeben hat. Mit dem Baurecht räumt die Stadt einer Bauträgerschaft für eine vereinbarte Dauer das Recht ein, auf einem städtischen Landstück zu bauen. Als Gegenleistung bezahlt die Bauträgerschaft einen Baurechtszins. Die Stadt bleibt Eigentümerin der Liegenschaft und kann nach dem Ende der Baurechtsdauer wieder vollständig über die Liegenschaft verfügen. Damit kann die Stadt Winterthur unter anderem langfristig ihre wohnungspolitischen Ziele verfolgen.

Im Zusammenhang mit dem Projekt Campingplatz am Schützenweiher (die betreffende Liegenschaft befindet sich im Verwaltungsvermögen) hat die Stadt Winterthur die Variante «Abgabe im Baurecht» konkret geprüft, aber aus verschiedenen Gründen verworfen. In der Weisung vom 18. Dezember 2024 (Parl.-Nr. 2025.37), Ziff. 3.2. Lösungsvarianten, S. 7, wurden die Gründe für diesen Entscheid dargelegt. Abgesehen von der Schwierigkeit, überhaupt eine Baurechtsnehmerschaft zu finden, wären die Einflussmöglichkeiten der Stadt als Grundeigentümerin mit Bezug auf Unterhalt, Ersatzinvestitionen, Betrieb etc. während der Baurechtsdauer sehr gering. Zudem erscheinen der Stadt die Risiken eines Heimfalls oder Konkurses der Baurechtsnehmerschaft als hoch. In diesem Fall wäre die Stadt ungewollt zur Übernahme der Bauten und Anlagen sowie – angesichts der von der Baurechtsnehmerschaft getätigten Investitionen – zur Leistung einer erheblichen Heimfallentschädigung verpflichtet.

## Zu den einzelnen Fragen:

### Zur Frage 1:

«In wie vielen Fällen ist die Stadt Baurechtsgeberin bzw. Baurechtsnehmerin?»

Die Stadt Winterthur ist derzeit in 86 Fällen Baurechtsgeberin und in 776 Fällen Baurechtsnehmerin. Baurechtsnehmerin ist die Stadt Winterthur beispielsweise beim Güterschuppen Töss (Baurechtsgeberin: SBB), bei der Villa Flora (Baurechtsgeber: Kanton Zürich) oder beim Parkhaus Technikum. Auch im Bereich der Wasserversorgung (3), des Energie-Contracting (3) oder der Stromversorgung (199 Trafostationen und 567 Verteilkkabinen) existieren Baurechtsverträge, in welchen die Stadt Winterthur als Baurechtsnehmerin fungiert.

### Zur Frage 2:

«Hat die Stadt Winterthur Richtlinien, wann und unter welchen Bedingungen sie ein Baurecht gewährt? Nach welchen Grundsätzen hat die Stadt den Heimfall in den jeweiligen Baurechtsverträgen geregelt?»

#### **1. Gewährung Baurecht**

Das Schweizerische Obligationenrecht (OR) gibt den Rahmen vor. Das Baurecht entsteht durch den Abschluss eines Dienstbarkeitsvertrags, in dem Baurechtsgeber- und Baurechtsnehmerschaft die Bedingungen festlegen. Im Vertrag müssen insbesondere das Grundstück und die vorgegebene Nutzung beschrieben werden. Ferner sind die Dauer des Baurechts, der Baurechtszins und dessen Anpassung im Zeitablauf, die Entschädigung beim (vorzeitigen) Heimfall sowie allfällige Nutzungseinschränkungen und Zusatzleistungen zu regeln (vgl. Merkblatt BWO «Baurechte für gemeinnützige Wohnbauträger» vom Juni 2022, S. 2).

Es existieren keine weiterführenden Richtlinien zur Handhabung des Baurechts. Die Vergabe von unbebauten Liegenschaften des Finanzvermögens in der Bauzone im Baurecht richtet sich nach Art. 69 f. GO. Die Stadt Winterthur vergibt Baurechte grundsätzlich direkt oder mittels Ausschreibungsverfahren, dies verbunden mit verschiedenen Auflagen.

Praxisgemäss wird für die Bestimmung des Landwerts auf den Verkehrswert (Marktpreis) abgestellt, als Baurechtszinssatz der hypothekarische Referenzzinssatz angewendet und der für die Ermittlung des Baurechtszinses massgebende Landwert alle 5 Jahre an den Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) angepasst.

#### **2. Regelung Heimfall**

Es gilt zwischen dem *ordentlichen* Heimfall (nach Ablauf des Baurechts) und dem *vorzeitigen* Heimfall (zufolge grober Überschreitung des dinglichen Rechts oder grober Verletzung vertraglicher Pflichten) zu unterscheiden; in beiden Fällen werden die heimfallenden Bauten Bestandteil des Grundstückes und beide Fälle sind im ZGB geregelt. Der ordentliche Heimfall ist in Art. 779c-d ZGB geregelt, der vorzeitige Heimfall in Art. 779f-h ZGB.

Die gesetzliche Ordnung über das *vorzeitige* Heimfallsrecht ist zwingendes Recht. Daraus ergibt sich, dass die Parteien die Voraussetzungen für eine Ausübung des vorzeitigen Heimfallsrechts des Grundeigentümers und für eine Entschädigung nicht im Baurechtsvertrag regeln können. Diesbezüglich besteht kein Verhandlungsspielraum. Vertraglichen Bestimmungen, welche die Voraussetzungen für eine Ausübung des vorzeitigen Heimfallsrechts und im Voraus die Entschädigungshöhe regeln oder die Entschädigung gänzlich wegbedingen,

kommt keinerlei Rechtswirkung zu (vgl. ISLER/GROSS, in: Basler Kommentar zum ZGB II, 7. Aufl., Basel 2023, Art. 779d ZGB N. 6 ff., Art. 779f ZGB N. 9 und Art. 779g ZGB N. 1 f.). Beim Untergang des Baurechts schuldet die Baurechtsgeberschaft der Baurechtsnehmerschaft für die Übernahme der bestehenden Bauten eine Heimfallentschädigung (*ordentlicher* Heimfall). Die Parteien sind in der Ausgestaltung der Heimfallentschädigung weitgehend frei. Die Höhe der Entschädigung hat massgeblichen Einfluss auf die Höhe des Baurechtszinses, der während der Laufzeit bezahlt werden muss. Am meisten verbreitet sind zwei Vereinbarungen bzw. Vorgehen: Entweder wird der dazumalige Verkehrswert der Baurechtsliegenschaft durch einen unabhängigen Schätzer eruiert, oder die während der Laufzeit des Baurechts getätigten wertvermehrenden Investitionen werden zu den ursprünglichen Erstellungskosten hinzuaddiert und vom Gesamtwert eine Altersentwertung abgezogen (vgl. Merkblatt BWO «Baurechte für gemeinnützige Wohnbauträger» vom Juni 2022, S. 4 f.).

Ähnlich wie beim Baurechtszins besteht bei der Festsetzung der Heimfallentschädigung beim Abschluss des Baurechtsvertrags die Schwierigkeit, eine sachgerechte Lösung für einen Zeitpunkt in ferner Zukunft zu treffen. Folgende Grundsätze können je nach Einzelfall für die vertragliche Festsetzung der Heimfallentschädigung dienlich sein (vgl. dazu ISLER/GROSS, a.a.O., Art. 779d ZGB N. 6 ff.):

- Abstellen auf den Verkehrs- oder Ertragswert der heimfallenden Bauten
- Korrelation zwischen Heimfallentschädigung und den anderen wirtschaftlichen Elementen des Baurechtsvertrags (insb. Baurechtszins, Baurechtsdauer und Unterhaltspflicht): je höher der Baurechtszins, desto höher wird i.d.R. die Heimfallentschädigung ausfallen
- bei selbständigen und dauernden Baurechten der öffentlichen Hand für Wohnbauten basiert die Heimfallentschädigung i.d.R. auf dem Bauwert oder Zustandswert, welcher von den ausgewiesenen Baukosten und wertvermehrenden Aufwendungen ausgeht und eine eingetretene Altersentwertung berücksichtigt, jedoch den Ertragswert grundsätzlich nicht miteinbezieht
- in den meisten Fällen werden die Parteien nicht umhinkommen, die Bestimmung der Heimfallentschädigung durch einen oder zwei Experten vorzusehen und sich zu verpflichten, das Ergebnis dieser Expertisen bzw. deren Mittelwert als verbindlich zu anerkennen

Die Stadt Winterthur (als Baurechtsgeberin) hat den Heimfall in ihren Baurechtsverträgen nach diesen Grundsätzen – gemäss den gesetzlichen Vorgaben und bewährter Praxis – geregelt:

Für den *vorzeitigen* Heimfall gelten die zwingenden gesetzlichen Vorschriften der Art. 779f-h ZGB, wonach das Heimfallsrecht u.a. nur ausgeübt werden kann, wenn für die heimfallenden Bauwerke eine angemessene Entschädigung geleistet wird.

Mit Bezug auf den *ordentlichen* Heimfall orientiert sich die Stadt Winterthur an den Grundsätzen gemäss Basler Kommentar zum ZGB. Praxisgemäss nehmen die Vertragsparteien rechtzeitig vor Ablauf des Baurechts Verhandlungen bezüglich einer allfälligen Verlängerung bzw. Erneuerung des Baurechts oder der Höhe der Heimfallentschädigung auf. Bei selbständigen und dauernden Baurechten für Wohnbauten basiert eine allfällige Heimfallentschädigung in der Regel auf dem Zustandswert. Dieser wird durch eine Schätzung ermittelt, welche dem Alter und Zustand der Bauten und Anlagen im Zeitpunkt des Heimfalls Rechnung tragen sowie deren weitere Verwendungsmöglichkeiten und ihre voraussichtliche wirtschaftliche Lebensdauer berücksichtigen muss.

Zur Frage 3:

*«Kann sich die Stadt vorstellen, dass in einem Fall wie zum Beispiel dem Campingplatz, der Heimfall so geregelt wird, dass auf eine Entschädigung beim Heimfall verzichtet wird, dafür aber der Baurechtszins entsprechend angepasst wird?»*

Beim *vorzeitigen* Heimfall ist ein Verzicht auf eine Heimfallentschädigung gesetzlich ausgeschlossen (vgl. Art. 779g ZGB und Antwort auf Frage 2).

Für den *ordentlichen* Heimfall wäre eine solche Regelung grundsätzlich möglich. Allerdings würde diese in der Praxis voraussichtlich dazu führen, dass seitens Baurechtsnehmerschaft während den letzten 10 – 20 Jahren der Baurechtsdauer nur noch ein minimaler Unterhalt geleistet und die Baurechtsbauten auf den Ablauf des Baurechts hin auf Abbruch bzw. den Wert 0 hin bewirtschaftet würden.

Die Baurechtsnehmerschaft kann beim selbständigen und dauernden Baurecht, das als eigenständiges Grundstück im Grundbuch aufgenommen ist, Hypotheken aufnehmen. Beim unentgeltlichen Heimfall müsste die Hypothek derart amortisiert werden, dass sie vor dem Heimfall, in der Praxis bereits einige Jahre zuvor, vollständig zurückbezahlt ist. Aus diesem Grund ist der entschädigungslose Heimfall auch für die Baurechtsnehmerschaft nicht attraktiv.

Zur Frage 4:

*«Welche Probleme mit einem Baurecht hatte die Stadt ggf. in den letzten 20 Jahren, weil der Baurechtsnehmer/die Baurechtsnehmerin seinen vertraglichen Verpflichtungen nicht nachgekommen ist?»*

Die Stadt Winterthur hatte in den letzten 20 Jahren im Zusammenhang mit einem Baurecht keine nennenswerten Probleme.

*Die Berichterstattung im Stadtparlament ist dem Vorsteher des Departements Finanzen übertragen.*

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon