

Baurecht statt Landverkäufe

Städtisches Land, das überbaut werden kann, soll in der Regel nicht verkauft, sondern im Baurecht abgegeben werden. Dieser Grundsatz wird mit dem vorliegenden Antrag in der Gemeindeordnung festgeschrieben. Mit der Abgabe im Baurecht bleibt die Stadt Grundeigentümerin der Landfläche. Dem Baurechtsnehmer oder der Baurechtsnehmerin gehört die darauf erstellte Baute, und er oder sie bezahlt der Stadt für die Nutzung des Landes einen Baurechtszins. Landverkäufe sind in definierten Ausnahmefällen weiterhin zulässig, zum Beispiel für kleinere Flächen. Der Stadtrat und der Grosse Gemeinderat (mit 32 zu 23 Stimmen) beantragen, der Vorlage zuzustimmen.

Vorstoss aus dem Grossen Gemeinderat

Der Grosse Gemeinderat überwies am 30. Juni 2014 die Motion «Baurecht statt Landverkäufe» an den Stadtrat und erklärte sie am 21. September 2015 für erheblich. Die Motion verlangt vom Stadtrat eine Vorlage, die den Grundsatz «Städtische Grundstücke sind im Baurecht zu vergeben» in einem Rechtserlass verankert. Dadurch soll städtisches Grundeigentum erhalten

bleiben, damit auch künftige Generationen über eine sinnvolle Nutzung der Grundstücke entscheiden können. Ausnahmeregelungen sollen dafür sorgen, dass ein gewisser Entscheidungsspielraum erhalten bleibt. In der Folge arbeitete der Stadtrat eine entsprechende Umsetzungsvorlage aus, und der Grosse Gemeinderat verabschiedete diese am 28. Mai 2018 zuhanden der Volksabstimmung.

Neuer Grundsatz in der Gemeindeordnung

Die Umsetzung der Motion «Baurecht statt Landverkäufe» erfolgt durch eine Änderung der Gemeindeordnung. Es wird der Grundsatz verankert, dass unbebaute Liegenschaften des Finanzvermögens, die in einer Bauzone liegen, in der Regel im Baurecht abgegeben werden. Ein Verkauf ist nur in festgelegten Ausnahmefällen zulässig.

Das Verkaufsverbot beschränkt sich also auf unbebaute Grundstücke des Finanzvermögens, das heisst auf jene Grundstücke, die keinem Verwaltungszweck dienen und somit überhaupt handelbar sind. Sodann sind nur Grundstücke in einer Bauzone betroffen, die gemäss der geltenden Bau- und Zonenordnung der Stadt Winterthur (BZO) auch bebaut werden können.

Nicht betroffen ist demzufolge das gesamte Verwaltungsvermögen der Stadt, also jene Grundstücke, die einem öf-

Die Vergabe von Land im Baurecht

Bei einem Grundstücksverkauf geht das Eigentum an der Landfläche an die Käu-ferschaft über. Der neue Eigentümer oder die neue Eigentümerin kann über das Grundeigentum frei verfügen.

Bei einem Baurecht verbleibt die Landfläche im Eigentum der Stadt Winterthur als Baurechtsgeberin. Mit der Gewährung des Baurechts erlaubt sie dem Baurechts-nehmer oder der Baurechtsnehmerin, auf oder unter der Bodenfläche ein neues Bauwerk zu errichten oder ein bestehendes beizubehalten. Mit einem Baurecht kann jemand also Eigentümer oder Eigentümerin eines Bauwerks sein, das auf fremdem Boden steht.

Ein «selbstständiges und dauerndes Baurecht» wird im Grundbuch als Grundstück eingetragen und ist frei handelbar. Es gilt mindestens 30 Jahre. Die Maximal-dauer beträgt 100 Jahre. Das Baurecht kann mit Grundpfandrechten und Dienst-barkeiten belastet werden.

Nach Ablauf der Baurechtsdauer geht das Bauwerk in das Eigentum der Bau-rechtsgeberin über. Die Entschädigung dafür wird im Baurechtsvertrag geregelt.

Die Begriffe «Liegenschaften» und «Grundstücke» werden im vorliegenden Text als Synonyme verwendet.



Dürfte nicht verkauft, sondern nur im Baurecht abgegeben werden: unbebaute Liegenschaft im Finanzvermögen in der Wohnzone, Landstück am Maria-Kübler-Weg im Dättnau.

fentlichen Zweck dienen, wie beispielsweise Schulhäuser, Museen, Strassengebiet usw. Ebenfalls nicht betroffen sind Grundstücke in der Zone für öffentliche Bauten, der Reservezone, der Erholungs- und Freizeitzone, der Landwirtschaftszone und im Waldgebiet.

Ausnahmen vom Verkaufsverbot

Um den Handlungsspielraum von Parlament und Stadtrat in einem gewissen Umfang zu erhalten, wurden verschiedene Ausnahmeregelungen festgelegt:

Kleinere Liegenschaften

Ein Verkauf bleibt zulässig für Liegenschaften, deren Fläche nicht grösser ist als 2500 Quadratmeter in Arbeitsplatz-zonen (Gewerbe- und Industriezone) und 1500 Quadratmeter in den übrigen Bau-zonen.

Zu den übrigen Bauzonen zählen ge-mäss derzeit geltender BZO die Kern-,

die Zentrums-, die Quartiererhaltungs- und die Wohnzone sowie die Wohnzone mit Gewerbeerleichterung. Dabei handelt es sich grundsätzlich um Wohn-zonen, die kleinere Gewerbemöglichkeiten (Büros, Praxen, Läden) zulassen.

Der höhere Schwellenwert für Arbeits-platzzonen ermöglicht dem Stadtrat eine aktive Landpolitik mit dem Ziel, neue Unternehmungen anzusiedeln und den Wegzug von bestehenden Unterneh-mungen zu verhindern. Dies einerseits, um Arbeitsplätze zu erhalten und zu schaffen, und andererseits, um die tiefe Steuerkraft der Stadt Winterthur zu er-höhen.

Tausch und Realersatz

Der Verkauf einer Liegenschaft ist unge-achtet der Fläche weiterhin zulässig, wenn mit dem Landverkauf ein Real-ersatz verbunden ist. Darunter fallen Tauschverträge und Landgeschäfte, bei denen der Kauf und der Verkauf vertrag-lich miteinander verbunden wer-den, dass der Handel nur dann wirksam

wird, wenn die Eigentumsübertragung bei allen betroffenen Grundstücken voll-zogen wird. Die Tausch- oder Realer-satzobjekte müssen bezüglich Fläche und Bebaubarkeit vergleichbar resp. gleichwertig sein.

Quartier- und Gebietsentwicklungen

Im Zusammenhang mit einer Quartier- oder Gebietsentwicklung (Quartierplan-verfahren, öffentlicher oder privater Ge-staltungsplan) bleiben Landverkäufe ungeachtet der Grundstücksgrösse zu-lässig. Bei solchen städtebaulichen Pla-nungsverfahren bestehen übergeordne-te, langfristige Interessen, weshalb der Handlungsspielraum von Stadtrat oder Parlament ohne Einschränkungen erhal-ten bleiben soll.

Grenzkorrekturen

Falls Grenzen im Rahmen einer Vermes-sungsmutation korrigiert werden müs-sen, kann das betreffende Landstück ungeachtet seiner Grösse verkauft wer-den. Dabei handelt es sich in aller Regel um kleinste Flächen.

Betroffene Liegenschaften

Vom Verkaufsverbot sind folgende städtische Liegenschaften betroffen:

Unbebaute Finanzliegenschaften in Gewerbe- und Industriezonen

Zone	Anzahl Grundstücke	Fläche (m ²)	Buchwert am 31.12.2017 (Fr.)
Gewerbezone	1	8 388	7 856 600
Industriezone	4	32 303	2 013 120
Total	5	40 691	9 869 720

Unbebaute Finanzliegenschaften in übrigen Bauzonen

Zone	Anzahl Grundstücke	Fläche (m ²)	Buchwert am 31.12.2017 (Fr.)
Wohnzone	8	53 161	32 164 431
Wohnzone mit Gewerbeerleichterung	4	19 954	12 870 130
Kernzone	1	2 995	2 006 650
Zentrumszone	1	1 660	879 800
Quartiererhaltungszone	0	–	–
Total	14	77 770	47 921 011

Übergangsbestimmungen

Bei einer Annahme der Abstimmungsvorlage treten die neuen Bestimmungen der Gemeindeordnung mit der Genehmigung durch den Regierungsrat in Kraft. Sie gelten für sämtliche Geschäfte über die Abgabe von städtischen Liegenschaften, für die im Zeitpunkt der Inkraftsetzung noch kein formeller Vorentscheid des Stadtrates über die Aufnahme oder Fortsetzung von Vertragsverhandlungen über einen Landverkauf vorliegt.

Wertberichtigung

Neben den Einnahmen aus dem Baurechtszins hat die Baurechtsvergabe für die Stadt auch Kostenfolgen. Wenn die Stadt eine Liegenschaft im Baurecht abgibt, muss das Land neu bewertet werden. Weil heute nicht bekannt ist, welche Grundstücke in Zukunft effektiv im Baurecht abgegeben

werden und wie die genaue Berechnungsformel für den Buchwert dann ausfällt, können die finanziellen Auswirkungen heute nur geschätzt werden. Aufgrund einer Modellrechnung geht der Stadtrat davon aus, dass sich bei der Abgabe von Land im Baurecht der Buchwert um durchschnittlich 70

Prozent reduziert. Die Wertberichtigung muss bei Vertragsabschluss vorgenommen und der Erfolgsrechnung belastet werden. Wird diese Modellrechnung auf sämtliche Grundstücke angewendet, die von dieser Vorlage betroffen sind, können sich potenzielle Kosten von bis zu 40 Millionen Franken ergeben.

Beratung im Grossen Gemeinderat

Der Grosse Gemeinderat behandelte die Vorlage am 28. Mai 2018 und verabschiedete sie mit 32 zu 23 Stimmen zuhauenden der Volksabstimmung.

Die Minderheit vertrat die Meinung, dass der gegenwärtige Handlungsspielraum nicht unnötig eingeschränkt, sondern erhalten bleiben soll. Dies insbesondere im Hinblick auf die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen, weil das Baurecht für Unternehmen in der Regel weniger attraktiv sei als der Kauf. Der Wirtschaftsstandort werde geschwächt, und es sei damit zu rechnen, dass Unternehmen wegziehen oder nicht zuziehen. Die Vorlage sei planwirtschaftlich und arbeitsplatzfeindlich. Zudem sei das Baurecht wegen der langen Vertragsdauer mit Unsicherheiten für die Stadt Winterthur behaftet. Im Weiteren wurde auf die Kosten-



Dürfte nicht verkauft, sondern nur im Baurecht abgegeben werden: städtisches Landstück im Maienried Wülflingen, von der Claisstrasse her gesehen.

Antrag

Die Gemeindeordnung vom 26. November 1989 wird mit einem 13. Nachtrag (Abgabe von Liegenschaften) geändert.

folge der Wertberichtigung und deren Auswirkungen auf das Eigenkapital der Stadt hingewiesen.

Die Mehrheit war der Auffassung, dass städtisches Land nach Möglichkeit im Besitz der Stadt bleiben soll. Nur so könne der Handlungsspielraum für künftige Generationen gesichert werden. Land sei ein begrenztes Gut, und schon heute habe die Stadt zu wenig eigenes Land. Es sei Schwarzmalerei, negative Auswirkungen auf die Arbeitsplatzzahlen zu erwarten. In der Vergangenheit hätten immer wieder Investoren überzeugt werden können, Grundstücke im Baurecht zu übernehmen statt sie zu kaufen. Indem diese Regelung verbindlich werde, würden die Verhandlungen einfacher. Die Kostenfolgen seien ein Scheinargument; das Land habe bei einer Abgabe im Baurecht nicht weniger Wert als zuvor. Der Baurechtszins Sorge zudem für regelmässige Einnahmen, wohingegen ein Verkauf nur einen Einmal-effekt bringe.

Der Stadtrat hatte dem Grossen Gemeinderat empfohlen, die Umsetzungsvorlage abzulehnen. Er akzeptierte in der Folge den zustimmenden Beschluss des Grossen Gemeinderates und empfiehlt der Stimmbevölkerung die Vorlage zur Annahme.

Beschluss im Wortlaut

13. Nachtrag zur Gemeindeordnung vom 26. November 1989

Mit Beschluss vom 28. Mai 2018 hat der Grosse Gemeinderat die Gemeindeordnung vom 26. November 1989 mit einem 13. Nachtrag wie folgt geändert:

Dreizehnter Teil: Übergangsbestimmungen

Art 82^b, IV. Abgabe von Liegenschaften (wird neu eingefügt)

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

Fünfzehnter Teil: Abgabe von Liegenschaften (wird neu eingefügt)

Art. 84, 1. Grundsatz (wird neu eingefügt)

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

Art. 85, 2. Ausnahmen (wird neu eingefügt)

- ¹ Der Verkauf ist zulässig für Liegenschaften des Finanzvermögens
 - a. in Arbeitsplatzzonen 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.