

Brigitta Gerber, Ulrich Kriese [Hg.]

**BODEN
BEHALTEN -
STADT
GESTALTEN**

Jacqueline Badran - Ivo Balmer - Lilli Bauer - Werner T. Bauer - Sebastian
Benthaus - Friederike Bock - Claudia Bosshardt - Daniela Brahm
Gabriel Brönnimann - Sylvia Claus - Bernadette-Julia Felsch - Hans Furer
Daniel Gelzer - Klaus Hubmann Gerber - Markus Giger - Heinz
Girschweiler - Hans-Georg Heimann - Andreas Herbst - Florian Hertweck
Sabine Horlitz - Dirk Löhr - David Matthée - Matthias Nagel - Barbara
Neidhart - Heribert Prantl - Andrew Purves - Kornel Ringli - Stephan Rist
Markus Ritter - Peter Schmid - Jörg Vitelli - Felix Walder - Ernst Waldemar
Weber - Matthias Wiesmann - Christian Wyss - Uwe Zahn

rüffer & rub

Brigitta Gerber, Ulrich Kriese [Hg.]

**BODEN
BEHALTEN –
STADT
GESTALTEN**

Inhalt

8 **Einführung** – *Brigitta Gerber, Ulrich Kriese*

Bodenpolitische Herausforderungen

- 16 Herausforderungen der öffentlichen Liegenschaftspolitik
in der wachsenden Stadt – *Heribert Prantl*
- 22 »Die Politik behandelt den Boden wie Joghurt«
Gabriel Brönnimann, Interview mit Jacqueline Badran
- 31 Betongold – Immobilienpolitik der Pensionskassen
Sebastian Benthaus, Hans-Georg Heimann
- 42 Boden als Investitionsobjekt – Landkäufe und ihre
internationalen Verflechtungen – *Markus Giger, Stephan Rist*

Gemeinwohlorientierter Umgang mit Liegenschaften und mit Grund und Boden: Modelle und Erfahrungen

- 55 Die Schweiz – ein Land der EidgenossInnen, Bürgergemeinden,
Alpkorporationen und Allmenden – *Matthias Wiesmann*
- 65 Die Zürcher Stiftung PWG – zur Erhaltung von preisgünstigen
Wohn- und Gewerberäumen – *Kornel Ringli*
- 73 Gemeinnütziger Wohnungsbau in der Schweiz durch
Stiftungen und Aktiengesellschaften – *Peter Schmid*
- 82 Von der Mietskaserne zum Gemeindebau – Wert und
Stellenwert des kommunalen Wohnbaus im Roten Wien
Lilli Bauer, Werner T. Bauer
- 92 Die Modelle Hongkong und Singapur – Staatliche
Landverpachtung statt Verkauf – *Andrew Purves*
- 105 Community Land Trusts – Nachbarschaftliche Selbstverwal-
tung gegen Bodenspekulation und Verdrängung – *Sabine Horlitz*

Der rüffer & rub Sachbuchverlag wird vom Bundesamt
für Kultur mit einem Strukturbeitrag für die Jahre
2016–2020 unterstützt.

Erste Auflage Frühjahr 2019
Alle Rechte vorbehalten
Copyright © 2019 by rüffer & rub Sachbuchverlag GmbH, Zürich
info@ruefferundrub.ch | www.ruefferundrub.ch

Umschlagsfoto: Copyright © Swiss Department of
Defence, Public Defence and Sport DDPS

Schrift: GT Sectra
Druck und Bindung: Printer Trento, Italien
Papier: 100g/m² Salzer Touch White, 1.2

ISBN: 978-3-906304-50-2

Geschichte des Bodeneigentums und des Bodenrechts

- 116 Ein Essay zur Geschichte der Bodenfrage – *Ernst Waldemar Weber*
124 (Erb-)Baurecht und Bodeneigentum - ein geschichtlicher Abriss
in Schlaglichtern – *Dirk Löhr, Florian Hertweck*

Das (Erb-)Baurecht: Ein zentrales bodenpolitisches Instrument

- 139 Der Boden ist endlich – Landvergabe im (Erb-)Baurecht – *Dirk Löhr*
147 Baurechtspolitik auf Abwegen – das Lehrstück Biel/Bienne
Heinz Girschweiler, Interview mit Uwe Zahn
153 Das Baurecht unter der Lupe – eine Studie im Auftrag des Bundesamtes für Wohnungswesen – *Felix Walder*
165 »Social Engineering« mittels kommunaler Erbbaurechte – *Dirk Löhr*
181 Warum das Erbbaurecht für breite Bevölkerungsschichten interessant ist – Das Beispiel Klosterkammer Hannover – *Friederike Bock, Matthias Nagel*
189 Elemente eines fairen Baurechtsvertrags zwischen Gemeinden und gemeinnützigen Wohnbauträgern – *Autorenteam des Infonetzwerks Gemeingut Boden*

Bodenpolitische Erfahrungen, Vorbilder & Akteure in Basel

- 209 Geschichtliches zum Bodenrecht und die Einführung des Baurechts in Basel durch Paul Speiser – *Markus Ritter*
218 Hans Bernoulli, die Stadt, ihr Boden – *Sylvia Claus*
227 Grenzen lokaler Bodenpolitik – eine interessante Vorgeschichte
Christian Wyss
235 Basler Bodenstiftungen – erfinderisch und erstaunlich erfolgreich – *Claudia Bosshardt*
248 Wohnbaugenossenschaften als Baurechtsnehmer – der Basler partnerschaftliche Baurechtsvertrag Plus – *Andreas Herbster*
255 Das Mietshäuser Syndikat in Basel – eine Dachgenossenschaft für nicht-spekulatives Wohnen – *Daniel Gelzer, Ivo Balmer*
266 Die Basler Mehrwertabgabe – ein Modell macht Schule
Hans Furer

Die Basler Bodeninitiative

- 278 Die Basler Bodeninitiative – Vorgeschichte und Abstimmung
Brigitta Gerber, Klaus Hubmann Gerber
306 Die Abstimmungskampagne zur Basler Bodeninitiative – Positionierung und Instrumente – *Brigitta Gerber, Klaus Hubmann Gerber und Ulrich Kriese*
327 Der Kanton Basel-Stadt gibt Land im Baurecht ab und fördert die Genossenschaften – *Barbara Neidhart*
336 Die Bodeninitiative und das Baurecht aus Sicht der Wohngenossenschaften – *Jörg Vitelli*

Weitere Bodeninitiativen in der Schweiz

- 344 Boden behalten, Städte und Gemeinden gestalten – lokale Bodeninitiativen in Nachfolge der Basler Initiative
Heinz Girschweiler

Bodenpolitische Initiativen in Deutschland

- 376 Vorwärts, Erbbaurecht! – Die »Initiative Stadt Neudenken« und das Ringen um eine soziale Bodenpolitik in Berlin – *Daniela Brahm*
385 Für eine gerechtere Bodenpolitik – die Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht, bezahlbaren Wohnraum und lebenswerte Städte – *Bernadette-Julia Felsch*
393 Mehr Boden für das Gemeinwohl – Kernforderungen der »Schwerter Erklärung« – *David Matthée*
401 Die Bodenrenten den Gemeinden – Aufruf »Grundsteuer: Zeitgemäß!« – *Ulrich Kriese*
416 **Fazit und Empfehlungen** – *Brigitta Gerber, Ulrich Kriese*

Anhang

- 423 Biografien der AutorInnen
432 Bildnachweis

Einführung

Brigitta Gerber, Ulrich Kriese

Die »Bodenfrage« ist in der Stadt- und Gemeindepolitik heute – wir sagen: endlich – wieder ein Thema. Denn die Herausforderung wächst: Eine vielerorts deutlich ansteigende Nachfrage trifft auf ein von Natur aus begrenztes Bodenangebot. Das weckt bei vielen privaten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern Spekulationsgelüste und führt zu Preistreiberei und künstlicher Angebotsverknappung. Innerhalb eines Gemeinwesens vertiefen diese Prozesse die Gräben zwischen den Besitzenden und den Nichtbesitzenden. Institutionelle Vermieterinnen und Vermieter gewinnen zunehmend an Marktmacht. Nachdem über Jahrzehnte hinweg der Ausverkauf des Grundstücksbestands der öffentlichen Hand als selbstverständlich galt und entsprechend praktiziert wurde, stehen heute viele Städte und Gemeinden nicht nur finanziell, sondern auch mit Blick auf ihre Landreserven mit nahezu leeren Händen da.

In der Schweiz, in Österreich und in Deutschland war bereits sowohl zu Beginn des 20. Jahrhunderts als auch nach Ende des Zweiten Weltkriegs das gesellschaftliche Bewusstsein für die Bodenfrage sehr wach. In Politik und Öffentlichkeit wurde damals intensiv über die Frage von privatem versus öffentlichem Bodeneigentum und über Mittel und Wege zur Abschöpfung der Bodenrenten gerungen. Das Baurecht (Deutschland: Erbbaurecht) wurde in den deutschsprachigen Ländern in dem verhältnismässig engen Zeitraum zwischen 1912 und 1919 in Geset-

ze gegossen. Damit kamen viele Städte und Gemeinden beziehungsweise Kantone ihrer Verantwortung für den Boden als Gemeingut nach und ermöglichten bezahlbares Wohnen und Wohneigentum auch für weniger betuchte Bevölkerungskreise. In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts war zudem der Wohnungsbau durch die öffentliche Hand und durch Genossenschaften vielerorts eine feste Grösse (und ist es bis heute beispielsweise in Wien und Zürich). Doch diese Gemeinwohlorientierung wurde allmählich verdrängt von einem Denken, das Städte und Gemeinden als Akteure betrachtete, die ihre Wettbewerbsposition in der freien Marktwirtschaft optimieren sollten. Wohnungswirtschaft oder Grundbesitz seitens der öffentlichen Hand, so hiess es, seien dabei doch nur hinderlich und sicher keine öffentlichen Aufgaben. Private könnten das besser. Diese Auffassungen waren in den letzten rund dreissig Jahren praktisch Mainstream. Wer dagegensprach, galt als rückwärtsgewandt und weltfremd.

Glücklicherweise findet allmählich ein Umdenken statt. In nicht wenigen Städten und Gemeinden beziehungsweise Kantonen und Regionen wird heute über Möglichkeiten zur Gegensteuerung und über alternative Lösungsansätze nachgedacht. Was ist zu tun, um die künstlichen Knappheiten am Bodenmarkt zu reduzieren und die Preisanstiege zu dämpfen? Wie kann Grund und Boden dauerhaft der Spekulation entzogen werden? Wie kann der Bestand an Grundstücken im öffentlichen oder Gemeinwohleigentum möglichst wieder aufgestockt werden? Welche Alternativen gibt es zum Verkauf von öffentlichem Grundeigentum? Mit welchen Instrumenten, Partnerinnen und Akteuren lassen sich bezahlbare Wohn- und Gewerberäume sichern und öffentliche und Gemeinwohlziele am besten erreichen? Hier und dort in der Schweiz, Europa und der Welt finden sich spannende bodenpolitische Akteure, Vorbilder und Modelle, die zeigen, was möglich ist und wie es geht: den Boden als ein öffentliches Gut wiederentdecken und bewahren.

In der Schweiz sind steigende Mieten und Wohnungsnot, Stadtentwicklung und Landverbrauch viel diskutierte Fragen. Preistreibend wirkt hier unter anderem der Anlagedruck des internationalen Finanzmarktes sowie der einheimischen Pensionskassen und Versicherungen. Sie investieren das ihnen beständig zufließende Geld bevorzugt in Immobilien und dabei insbesondere in Neubauten. Weil aber die Schweiz für die riesigen Anlagevolumina der institutionellen Investoren längst zu klein ist, weichen sie zunehmend ins Ausland aus. Allmählich wächst das kriti-

sche öffentliche Bewusstsein für die Mechanismen des »Grosskapitals« und seine »Nebenwirkungen«. Bereits heftig kritisiert werden die Einmalserträge, die die Gemeinden durch Boden- und Liegenschaftsverkäufe kurzfristig erzielen können. Nachhaltige langfristige Erträge durch (Erb-)Baurechtsvergaben rücken immer mehr in den finanzpolitischen Fokus. Die im Jahr 2016 erfolgreiche »Bodeninitiative« im Kanton Basel-Stadt, für die wir mitverantwortlich waren, war Auslöser für mittlerweile zahlreiche gleichlautende oder ähnliche Volksinitiativen in anderen Städten und Gemeinden. Gemäss dieser Initiativen darf Land im öffentlichen Eigentum nur noch im (Erb-)Baurecht zur Verfügung gestellt werden. Nur wenn die öffentliche Hand Grundstückseigentümerin bleibt, kann sie auf Dauer bestimmen, was mit und auf dem Land geschieht. Sie kann mit den Nutzern, den Baurechtsnehmern, beispielsweise fest vereinbaren, dass bezahlbare Wohnungen wirklich langfristig zur Verfügung stehen. Und wenn eine Umnutzung nötig wird, etwa zugunsten einer öffentlichen Nutzung (Schulgebäude, Spital oder anderes), ist das wesentlich einfacher möglich, als wenn sich die Gemeinde darüber mit privaten Grundeigentümerinnen und -eigentümern auseinandersetzen muss.

In Deutschland erzeugen Medienberichte über Land Banking, »Mietenwahnsinn« und Mieterverdrängung sowie zivilgesellschaftliche Initiativen und Aufrufe wie »Wem gehört meine Stadt?«, »Deutsche Wohnen & Co. enteignen« und »Grundsteuer: Zeitgemäß!« Druck auf Parlamente und Regierungen. Viele Städte und Gemeinden verabschieden bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse, steigen wieder in eine aktive Bodenvorratspolitik ein, nehmen vermehrt Vorkaufsrechte wahr, verfügen »Milieuschutz« für ausgewählte Stadtteile, denken über die Einrichtung eines Bodenfonds nach oder geben Grundstücke vermehrt im Rahmen von Konzeptvergaben und/oder im Erbbaurecht ab.

Die Basler Bodeninitiative als die erste ihrer Art stösst auch ausserhalb der Schweiz auf ein anhaltend starkes Interesse. Uns erreichen viele inhaltliche und strategische Nachfragen aus dem In- und Ausland. Aus diesem Grund haben wir uns dazu entschlossen, diese Initiative in kompakter Form zu dokumentieren und einem breiten Publikum zugänglich zu machen. Sodann konnten wir über dreissig Autorinnen und Autoren aus der Schweiz, Deutschland und Österreich dafür gewinnen, ihre fachlichen, historischen, institutionellen oder politischen Erfahrungen und ihr entsprechendes Hintergrundwissen einzubringen. Viele

von ihnen sind beruflich oder in ehrenamtlicher Funktion unmittelbar bodenpolitisch aktiv und setzen in ihrem Wirkungskreis wichtige Impulse. Mit unserem Buch richten wir uns an alle, die sich bodenpolitisch engagieren möchten. Es soll als Handreichung und Materialsammlung für eigene bodenpolitische Initiativen und verwandte Aktivitäten und Vorhaben zum Erhalt des Bodens als öffentliches Gut dienen.

Der vorliegende Band ist wie folgt gegliedert:

Der Abschnitt »Herausforderungen« spannt einen weiten Bogen von der öffentlichen Liegenschaftspolitik über die Immobilienpolitik privater Pensionskassen bis hin zu internationalen Landkäufen, auch bekannt als Land Grabbing. Den Anfang macht Heribert Prantl, langjähriges Mitglied der Chefredaktion, heute ständiger Kolumnist und Autor der »Süddeutschen Zeitung«, gefolgt von der Schweizer Nationalrätin Jacqueline Badran. Beide schildern jeweils, wie sie Bodenspekulation erleben und welche Lösungsansätze sie sehen. Sebastian Benthous und Hans-Georg Heimann sezieren in ihrem Beitrag die stark immobilienfixierte und renditegetriebene Anlagepolitik der Schweizer Pensionskassen. Markus Giger und Stephan Rist blicken weit über die Schweiz hinaus, indem sie den international stattfindenden »Landraub« durch Grossinvestoren beleuchten und am Beispiel der Schweiz auf den globalen »Land-Fussabdruck« westlicher Industrieländer aufmerksam machen.

Im Abschnitt »Geschichte des Bodeneigentums und des Bodenrechts« geht zunächst Ernst Waldemar Weber der Bodenfrage in einem weiten Bogen vom Altertum bis in die Neuzeit nach. Dirk Löhr und Stefan Hertweck präsentieren im Anschluss daran eine illustrierte Ideengeschichte über das Boden- und insbesondere das (Erb-)Baurecht.

Diesem historischen Überblick folgen Einzeldarstellungen von bestehenden Modellen und von Erfahrungen über einen »Gemeinwohlorientierten Umgang mit Liegenschaften und mit Grund und Boden«. Der Abschnitt beginnt mit einer Darstellung von Matthias Wiesmann über den Gemeingutgedanken als eine nicht ausschliesslich, aber vielleicht typisch schweizerische Eigenart. Das Wirken der Zürcher Stiftung PWG »zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen« stellt Kornel Ringli vor. Peter Schmid zeigt auf, wie und in welchem Umfang in der Schweiz Stiftungen und Aktiengesellschaften gemeinnützigen Wohnungsbau realisieren. Lilli und Werner Bauer geben einen Überblick über

das viel zitierte Vorbild des Gemeindebaus im »Roten Wien«. Mit Andrew Purves machen wir einen grossen Sprung nach Hongkong und Singapur, wo eine starke Bodenpolitik und die Abschöpfung der Bodenrenten zugunsten des öffentlichen Wohls zum staatlichen Selbstverständnis zählen. Sabine Horlitz stellt das Erfolgsmodell »Community Land Trust« vor, das derzeit seinen Weg aus den USA und aus Grossbritannien auf den europäischen Kontinent findet.

Ein wesentliches Instrument einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik ist das Baurecht (Erbbaurecht). Dabei übergibt eine Grundstückseigentümerin, etwa eine Gemeinde, das Eigentum an ihrem Grundstück über einen langen, befristeten Zeitraum an einen Dritten. Beide Parteien schliessen darüber einen Vertrag ab. Während der Laufzeit des Vertrags bleibt die Gemeinde Bodeneigentümerin. Nach Ablauf des Vertrags kann die Gemeinde, falls die Parteien keine Verlängerung vereinbaren, neu entscheiden, ob und wie sie das Grundstück entweder selbst nutzt oder erneut im (Erb-)Baurecht abgibt. Dem (Erb-)Baurecht haben wir den dritten Abschnitt zugedacht. Ein erster Beitrag von Dirk Löhr dient dem grundlegenden Verständnis, wobei der Autor sowohl auf die vielen Vorteile des Erbbaurechts als auch auf Probleme und Herausforderungen zu sprechen kommt. Ergänzend dazu berichtet Uwe Zahn von seinen durchwachsenen eigenen Erfahrungen mit der realen Handhabung des Baurechts in Biel/Bienne, der Stadt seines langjährigen beruflichen Wirkens. Bei Felix Walder geht es nochmals um allgemeine Grundlagen sowie um in Schweizer Städten und Kantonen verbreitete Baurechtsvertragsmodelle. Das Erbbaurecht, verstanden als strukturiertes Finanzprodukt, mit dem die Verteilung von Renditen und Risiken optimiert werden kann, stellt Dirk Löhr in seinem zweiten Beitrag vor. Friederike Bock und Matthias Nagel sprechen sich für das Erbbaurecht als ein tausendfach erprobtes, in langjähriger Praxis fortentwickeltes »schlankes« und attraktives Angebot für private Bauherinnen und Bauherren aus. Der Abschnitt schliesst mit Empfehlungen des Schweizer »Info-Netzwerks Gemeingut Boden« zur Ausgestaltung von Baurechtsverträgen zwischen Gemeinden und gemeinnützigen Wohnbauträgern.

Die weiteren Autorinnen und Autoren beleuchten verschiedene spezifisch Basler Erfahrungen, Vorbilder und Akteure. Basel scheint in bodenpolitischer Hinsicht eine gewisse Pionierrolle zuzukommen. Womöglich entstand die erste erfolgreiche, mit grosser Mehrheit angenom-

mene Bodeninitiative in der Schweiz nicht zufällig genau dort. Markus Ritter und Sylvia Claus stellen jeweils eine in diesem Kontext wichtige historische Persönlichkeit vor: Paul Speiser und Hans Bernoulli. Beide haben in Basel bodenpolitische Akzente gesetzt, die bis heute und weit über die Grenzen des Kantons hinaus nachwirken. Christian Wyss berichtet über einen ersten Anlauf zu einer Bodenrechtsinitiative in den 1950er-Jahren, die seinerzeit jedoch vom Bundesgericht für unzulässig erklärt wurde. Claudia Bosshardt stellt drei grössere, in Basel ansässige und bis heute bodenpolitisch pionierhaft wirkende gemeinnützige Stiftungen vor. Andreas Herbstler erläutert den auf die Wohnbaugenossenschaften zugeschnittenen Basler »partnerschaftlichen Baurechtsvertrag Plus«. Daniel Gelzer und Ivo Balmer schildern die gemeinwohlorientierte Tätigkeit des noch vergleichsweise jungen Basler »Mietshäuser Syndikats«. Hans Furer stellt die Mehrwertabgabe vor, ein erstmals in Basel eingeführtes und hier seit Jahrzehnten genutztes Instrument zur Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen.

Im Anschluss beschreiben Brigitta Gerber und Klaus Hubmann Gerber die Vorgeschichte und den Werdegang der Basler Bodeninitiative. Ausdrückliches Ziel der Initiative war es, das Verschmelzen des öffentlichen »Tafelsilbers« zu stoppen. In einem weiteren Kapitel erläutern und dokumentieren Brigitta Gerber, Klaus Hubmann Gerber gemeinsam mit Ulrich Kriese die Abstimmungskampagne zur Basler Bodeninitiative, die vom Stimmvolk mit einer Zweidrittelmehrheit angenommen wurde. Barbara Neidhart bewertet die Bodeninitiative und die Handhabung des Baurechts in Basel aus Sicht der Kantonsverwaltung. Jörg Vitelli unternimmt dasselbe aus Sicht der in der Region tätigen Wohnbaugenossenschaften. Der Erfolg der Basler Initiative hat eine ganze Reihe Schweizer Gemeinden zu eigenen Bodeninitiativen inspiriert und motiviert. Heinz Girschweiler beleuchtet diese teils bereits abgeschlossenen, teils noch offenen Bodeninitiativen.

Der letzte grössere Abschnitt widmet sich aktuellen bodenpolitischen Initiativen in Deutschland. Daniela Brahm stellt die Berliner »Initiative Stadt Neudenken« vor und geht dabei unter anderem auf die dortige Debatte über das Erbbaurecht ein. Bernadette-Julia Felsch berichtet über die »Münchener Initiative für ein soziales Bodenrecht, bezahlbaren Wohnraum und lebenswerte Städte«, und David Matthée stellt gemeinwohlorientierte Bodenfonds und die Schwerter Erklärung

vor. Den Abschluss bildet der Beitrag von Ulrich Kriese über die Entstehung und Abschöpfung von Bodenrenten und den bundesweiten Aufruf zur Reform der Grundsteuer in eine reine Bodensteuer.

Wir selbst enden mit einem kurzen Fazit und einer Reihe von Empfehlungen.

Unser grosser Dank gilt zuvorderst allen Autorinnen und Autoren für ihre engagierte, fast in allen Fällen unentgeltliche Mitwirkung. Wir haben uns über jede einzelne Zusage für einen Beitrag sehr gefreut und haben nun grosse Freude am gemeinsamen Ergebnis.

Ein grosses Dankeschön sagen wir allen Stiftungen, die das Zustandekommen finanziell unterstützt haben: den Stiftungen und Organisationen des Info-Netzwerks Gemeingut Boden, namentlich der Stiftung Edith Maryon, der Stiftung Habitat, der Stiftung Wunderland, der Stiftung Confoedera, der NWO-Stiftung Belcampo, der Stiftung Nutzungseigentum am Boden sowie der Habitare Schweiz AG. Für Unterstützungsbeiträge danken wir ausserdem dem Genossenschaftsverband Nordwestschweiz, der Lucius und Annemarie Burckhardt Stiftung, der Stiftung Kantensprung und der Stiftung trias.

Ein herzliches Dankeschön geht an unsere Lektorin, Ulrike Frank, an den Übersetzer des Beitrags von Andrew Purves, Markus Lohse, sowie an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Verlags rüffer & rub. Ebenfalls ein herzliches Dankeschön richten wir an Klaus Hubmann Gerber von der Stiftung Habitat und die weiteren Kolleginnen und Kollegen im Info-Netzwerk Gemeingut Boden für ihre wohlwollende und beratende Begleitung des Buchprojekts. Ein weiteres Dankeschön geht an die Agentur Valencia Kommunikation und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, für ihr Engagement bei der Ausarbeitung und Realisierung der Abstimmungskampagne und für die für dieses Buch kostenlos zur Verfügung gestellten Materialien. An dieser Stelle schliesslich auch nochmals ein grosses Dankeschön an alle Mitinitiantinnen und -initianten, Unterstützerinnen und Unterstützer, Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Basler Bodeninitiative!

Wir widmen dieses Buch Patrick Tschudin, der kurz nach der erfolgreichen Abstimmung verstarb. Während vieler Jahre hat er die Entwicklung der Bodeninitiative mitbegleitet, mit wissenschaftlich erarbeiteten Grundlagen und mit viel Kreativität, so etwa bei der Namensgebung der Initiative: »Boden behalten – Basel gestalten«.

unter Vertragspartnern auf Augenhöhe. Immerhin ist das Verhältnis zu den Wohnbaugenossenschaften in Biel endlich zur Chefsache geworden. Es wird jetzt darum gehen, die Verträge nachträglich zu verbessern und eine für beide Seiten langfristig erträgliche Lösung zu finden.

H.G.: Welche Lehren ziehen Sie aus Ihren Bieler Erfahrungen?

U.Z.: Die grosse Schwäche der Genossenschaften war, dass sie zu wenig selbstbewusst auftraten und agierten. Mutige Ansätze fehlten. Die Genossenschaften hätten beispielsweise beschliessen können, die Baurechtszinsen nicht mehr an die Stadt, sondern auf ein Sperrkonto zu überweisen, bis eine klare Zukunftsregelung auf dem Tisch gelegen hätte. Wir verpassten es in der Vergangenheit, Kontakte zu pflegen und immer wieder darauf hinzuweisen, was die Genossenschaften leisten, welcher wichtiger Faktor sie auf dem Bieler Liegenschaftsmarkt sind. Auch fehlte es uns an strategischem Denken und vielleicht auch an Verhandlungsgeschick.

H.G.: Das tönt jetzt aber sehr nach reiner Selbstkritik. Was wären die Lehren für die städtischen Behörden?

U.Z.: Das grösste Problem sehe ich bei den massgebenden Personen. Wenn ihnen Fachkenntnisse, Engagement und Wille zur Kooperation fehlen, kommt nichts Gutes heraus. Da könnte sich die städtische Exekutive [der Gemeinderat] ein Beispiel am ehemaligen freisinnigen Stadtzürcher Finanzvorstand Martin Vollenwyder² nehmen. Unter seiner Ägide hat die grösste Schweizer Stadt ihr Verhältnis zu den Wohnbaugenossenschaften auf ein neues, solides Fundament gestellt. Solange die Behörden vor allem sogenannte gute Steuerzahler anlocken wollen, kommen keine gescheiterten Lösungen zustande. Ein radikal anderer politischer Ansatz, den ich in Biel und anderswo empfehle, ist: Richten wir unsere Politik auf die Bewohnerinnen und Bewohner aus, die tatsächlich da sind, respektive auf alle Bevölkerungsschichten. Nehmen wir sie ernst, interessieren wir uns für ihre Anliegen, ihre Kultur, ihre Musik, ihre Sprache und was immer sie bewegt, und versuchen wir mit ihnen das Machbare. Das führt zu ganz anderen Fragestellungen und langfristig zu einer nachhaltigen Politik. Davon bin ich überzeugt.

¹ Guido Müller, Stadtpräsident von bis 1921 bis 1947. | ² Martin Vollenwyder, von 2002 bis 2013 Vorsteher des Finanzdepartements im Stadtrat (Exekutive) der Stadt Zürich.

Das Baurecht unter der Lupe – eine Studie im Auftrag des Bundesamtes für Wohnungswesen

Felix Walder

Zum Bauen braucht es ein Grundstück und Kapital. Heute stellt der Zugang zum Boden häufig die grössere Hürde dar. Bauland muss jedoch nicht unbedingt käuflich erworben werden. Private Grundstücksbesitzerinnen und -besitzer, vor allem aber Gemeinden oder Kantone sind häufig bereit, Parzellen für den (gemeinnützigen) Wohnungsbau im Baurecht abzugeben. So können sie den lokalen Grundstücks- und Wohnungsmarkt, die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung wie auch das Angebot an Dienstleistungen beeinflussen, ohne ihr »Tafelsilber« aus der Hand zu geben. Und Baurechtsgrundstücke werfen erst noch eine Rendite ab, die gerade im heutigen Zinsumfeld attraktiv ist. Auf der Investorensseite besteht gleichzeitig ein geringerer Kapitalbedarf, weil das Land nicht durch Kauf erworben werden muss.

Mit der Unterzeichnung eines Baurechtsvertrags gehen Baurechtsgeber und Baurechtsnehmer eine jahrzehntelange Bindung ein. Idealerweise können in dieser Periode beide Partner ihre jeweiligen Ziele erreichen, ohne dass ein Missverhältnis zwischen der Leistung und der Gegenleistung entsteht. Ob dieser Fall eintritt, hängt nicht zuletzt vom gewählten Baurechtsmodell ab. Denn die jeweiligen Parameter und Anpassungsmechanismen reagieren je nach wirtschaftlicher Entwick-

lung unterschiedlich, was die langfristigen (finanziellen) Auswirkungen für Baurechtsgeber wie Baurechtsnehmer schwierig abschätzbar macht.

Das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) hat deshalb die ökonomischen Zusammenhänge und deren Auswirkungen auf ein Baurecht untersuchen lassen. Der im August 2017 publizierte, in Zusammenarbeit mit Wüest Partner AG verfasste Bericht »Baurecht unter der Lupe« präsentiert die Erkenntnisse aus den Untersuchungen.¹ Mit ihm wurde auf ein wiederholt vorgebrachtes Anliegen von Gemeinden reagiert, die Grundstücke im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger abgeben möchten, jedoch kaum über Entscheidungsgrundlagen für die Ausgestaltung des Vertrags verfügen. Auch gemeinnützige Wohnbauträger sind als potenzielle Baurechtsnehmer für Vertragsverhandlungen auf Kenntnisse über mögliche Auswirkungen einzelner Vertragselemente angewiesen. Dies insbesondere dann, wenn sie für die Realisierung ihrer Projekte Finanzierungshilfen des Bundes benötigen. Denn gemäss Artikel 4 der Wohnraumförderungsverordnung (WFV, SR 842.1) kann bei Baurechten Bundeshilfe nur gewährt werden, wenn die Belastung langfristig nicht höher liegt als beim Kauf des Grundstücks.²

Elemente eines Baurechtsvertrags

Die rechtlichen Grundlagen zum Baurecht sind seit 1965 in den Artikeln 675 und 779 bis 779I des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB, SR 210) festgehalten.³ In der Schweiz macht heute der Anteil der Baurechtsliegenschaften nur etwa fünf Prozent aus und stellt daher eine spezielle Form von Immobilieneigentum von untergeordneter Bedeutung dar. Wegen der zunehmenden Bodenknappheit könnte sich die Situation in Zukunft ändern, da die öffentliche Hand mit dem Baurecht ein Instrument in den Händen hält, welches sich gut für die Steuerung der Siedlungspolitik eignet. Baurechtsverträge sind in der Regel langfristig ausgestaltet und dürfen maximal eine Laufzeit von 100 Jahren aufweisen.⁴ Wegen der langen Vertragslaufzeiten ist die Einschätzung der Auswirkungen von ökonomischen Veränderungen auf die Vertragsparameter schwierig. Aus ökonomischer Sicht können folgende Parameter das Baurecht massgeblich beeinflussen:

- die Laufzeit des Baurechts
- die Höhe des Baurechtszinses und dessen Anpassung über die Zeit (Indexierung)
- die allfälligen Vorkaufs- und Mitbestimmungsrechte
- die Höhe der Heimfallentschädigung
- die allenfalls vereinbarten Nutzungsbeschränkungen und Zusatzleistungen.

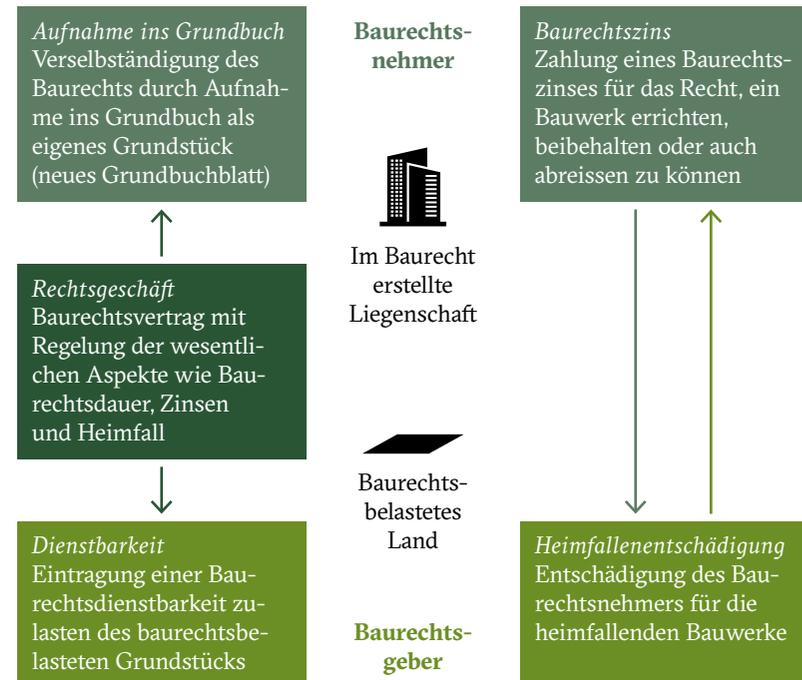


Abb. 1 | Entstehung und finanzielle Folgen des Baurechts

Die Gewährung eines Baurechts garantiert dem Baurechtsgeber während der Laufzeit eine Rendite, ohne dass er selbst investieren muss. Und umgekehrt profitiert der Baurechtsnehmer davon, ein Grundstück bebauen zu können, ohne es erwerben zu müssen (vgl. Abb. 1). Gerade gemeinnützige Wohnbauträger sind mangels genügend eigenen Kapitals auf das Angebot von Baurechtsgrundstücken angewiesen. Deshalb ist bei der Ausgestaltung der Vertragsbedingungen den der wirtschaftlichen Entwicklung unterliegenden Parametern ein besonderes Augen-

merk zu widmen. Die Wahl der Indexierung hat einen entscheidenden Einfluss auf den Baurechtszins. Am häufigsten wird der Baurechtszins an die Entwicklung des Landesindex für Konsumentenpreise (LIK) gebunden, aber auch eine Bindung an die Mietzinsentwicklung, den Hypothekarzins (heute meist der Referenzzinssatz) oder an einen Landpreisindex kommen vor. Eher weniger häufig erfolgt eine Anpassung an einen Index, der sich aus mehreren Faktoren zusammensetzt. In Abbildung 2 ist dargestellt, wie sich die Art der Indexierung über die letzten 40 Jahre auf den Baurechtszins ausgewirkt hätte.

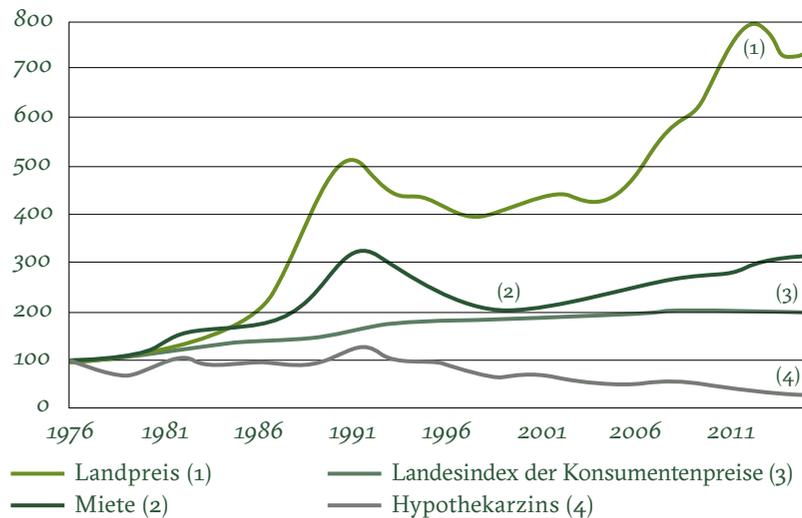


Abb. 2 | Historische Entwicklung (indexiert)

Die teuerste Variante (Landpreis) führt zu einem 20-mal teureren Baurechtszins als die günstigste Variante (Hypothekarzins). Und eine Anbindung an den Landpreis dürfte auch in Zukunft zu hohen Baurechtszinsen führen, weil sich die Verknappung des Baulands in längerfristig weitersteigenden Bodenpreisen niederschlagen wird. Ausserdem ist davon auszugehen, dass die Indexierung an die Zinsen oder auch den LIK für die Baurechtsnehmer künftig weniger vorteilhaft ausfallen könnte: Das Zinsumfeld dürfte sich von seinem historischen Tiefstand entfernen, und auch die Teuerung könnte wieder ein Thema werden. Aus heutiger (Baurechtsnehmer-)Sicht zweckmässig scheint (wei-

terhin) eine Anbindung an den Nettoertrag oder an die Marktmieten, weil diese Grössen die Ertragskraft der Immobilie direkt abbilden.

Die unterschiedlichen Modelle

In der Schweiz existieren unterschiedliche Vertragsmodelle, wobei drei davon recht häufig verwendet werden. Diese werden nachfolgend kurz erläutert.

Im *traditionellen Baurechtsvertrag* berechnet sich der Baurechtszins zu Beginn aus der Multiplikation des aktuellen Werts des Landes (oft der Verkehrswert) mit einem Hypothekarzinsatz, wobei heute meist der hypothekarische Referenzzinssatz bei Mietverhältnissen zur Anwendung gelangt. Die Indexierung ist an die Landwert- und die Referenzzinsentwicklung gebunden. Da sich Letzterer eher träge entwickelt, erlaubt dies eine geglättete Entwicklung des Baurechtszinses. In der Regel wird in einem Zeitintervall von fünf bis zehn Jahren der Landwert neu festgelegt und der Baurechtszins entsprechend angepasst. Die Heimfallentschädigung wird als Anteil des Verkehrswerts der Liegenschaft beim Auslaufen des Baurechts festgelegt. Je höher dieser Anteil, desto grösser ist der Anreiz für den Baurechtsnehmer, die Liegenschaft ständig zu unterhalten. Bei einer Entschädigung unter 80% rechnen sich Sanierungen gegen Ende der Laufzeit des Baurechts nicht, und umgekehrt fördert eine 100%-Entschädigung teure Sanierungen.

Das *Stadtzürcher Modell* unterscheidet sich vom traditionellen Baurecht durch eine baurechtsgeberfreundliche Ausgestaltung des Heimfalls und im Gegenzug durch eher baurechtsnehmerfreundliche Baurechtszinsen. Der Heimfall berechnet sich aus den nicht amortisierten Nettoanlagekosten (Erstellungskosten zuzüglich wertvermehrender Investitionen und abzüglich Subventionen). Weiter sind die Baurechtsnehmer verpflichtet, ab dem elften Jahr zu amortisieren und einen Erneuerungsfonds zu äufnen. Nicht verwendete Gelder aus dem Erneuerungsfonds gehen beim Heimfall an den Baurechtsgeber über. Der Landwert beträgt je nach Bauträger und Ausnutzungsziffer zwischen 10 und 20% der Anlagekosten, was für Zürcher Verhältnisse tief ist. Gemäss dem Modell wird der Baurechtszins alle fünf Jahre zu 50% der Teuerung (LIK) angepasst. Gerade für gemeinnützige Wohnbauträ-

ger entschädigt diese vorteilhafte Regelung für den Baurechtszins die schlechtere Lösung des Heimfalls und berücksichtigt auch die mit dem Vertrag häufig verbundenen Gegenleistungen (siehe unten).

Die Grundidee des *Basler Modells* ist, dass Baurechtsgeber und -nehmer gleichberechtigte Partner sind, daher auch der Name *partnerschaftliches Modell*. Risiko und Rendite werden geteilt, und zwar proportional zum jeweiligen Beitrag der beiden Parteien. Der Beitrag berechnet sich dabei aus den Werten (Landwert beziehungsweise Substanzwert der Baute), welche die jeweilige Partei einbringt.

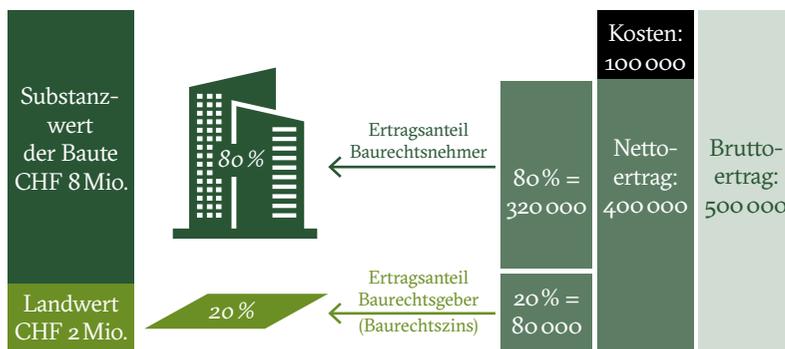


Abb. 3 | Illustration des Basler Modells

Eine Anpassung des Baurechtszinses kann aus verschiedenen Gründen erfolgen: als Folge von Bodenpreisänderungen, wobei sich der Kanton Basel-Stadt an den publizierten Bodenrichtwerten orientiert; aufgrund der Bauteuerung oder wertvermehrender Investitionen sowie aufgrund von Mietpreisschwankungen oder bei Änderungen der Betriebskosten. Wie bereits erwähnt, liegt der Vorteil dieses Modells darin, dass die Baurechtspartner gleichermaßen an der Entwicklung der Liegenschaft partizipieren und sich sowohl die Erträge als auch die Risiken teilen. Nachteilig ist, dass das Gebäude mit der Zeit an Wert verliert, während die Bodenpreise in der Regel ansteigen. Dies bedingt eine Verschiebung der Ertragsanteile und kann im Extremfall dazu führen, dass dem Baurechtsnehmer das nötige Kapital für anstehende Sanierungen fehlt. Die Heimfallentschädigung wird mit einer analogen Formel wie der Bau-

rechtszins berechnet, wobei der Nettoertrag durch den Marktwert der Liegenschaft ersetzt wird.⁵

Als Spezialvariante wurde in der Vergangenheit auch das *Modell der Einmalzahlung* vereinzelt angewendet. Dabei einigen sich Baurechtsgeber und -nehmer über die Parameter und deren mögliche zukünftige Entwicklung und berechnen daraus den heutigen Gegenwartswert (Barwert) der zukünftigen Zahlungen. Der Barwert ist bei Vertragsabschluss als Einmalzahlung zu leisten. Dementsprechend kann dieses Modell als »Kauf« des Landes für eine beschränkte Zeit angesehen werden. Der Vorteil der Einmalzahlung liegt darin, dass während der Laufzeit keine Diskussionen über die Anpassung des Baurechtszinses geführt werden müssen. Für den Baurechtsnehmer ist jedoch nachteilig, dass er bereits bei Vertragsabschluss über genügend Kapital für die Einmalzahlung verfügen muss. Um sicher zu sein, dass die Liegenschaft auch bis zum Heimfall unterhalten wird, bedarf es einer zusätzlichen vertraglichen Regelung (beispielsweise mittels Reduktion beziehungsweise Erhöhung der Heimfallentschädigung), welche den Anreiz schafft, auch bis zum Auslaufen des Baurechts in das Gebäude zu investieren. Aus Sicht des Baurechtsgebers eignet sich das Modell vor allem für eher kürzere Laufzeiten, da der heutige Barwert einer Zahlung umso kleiner ist, je weiter in der Zukunft der Ertrag liegt.

Bewertung von Baurechtsliegenschaften

Der Marktwert eines Baurechts beziehungsweise der Baurechtsliegenschaft ergibt sich aus den Barwerten der Baurechtszinsen, der Heimfallentschädigung und der Erträge über die Laufzeit beziehungsweise den nach dem Heimfall zu erwartenden Erträgen. Für den Baurechtsnehmer beträgt der Marktwert somit die Summe der Barwerte (2) und (3) abzüglich des Barwerts (1). Die nachfolgende Abbildung 4 illustriert diese Ertragsflüsse.