

An den
Grossen Stadtrat
8200 Schaffhausen

Vorlage des Stadtrates vom 14. Februar 2012

**Revision der Richtlinien zur Vergabe von Grundstücken der Stadt
Schaffhausen im Baurecht**

(Fassung mit Korrekturen vom 27. Februar 2012)

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen eine Vorlage betreffend die Revision der Richtlinien zur Vergabe von Grundstücken der Stadt Schaffhausen im Baurecht.

1. Einleitung

Die geltenden Richtlinien zur Vergabe von Grundstücken der Stadt Schaffhausen im Baurecht (RSS 700.4) wurde vom Grossen Stadtrat am 2. April 2002 verabschiedet. Die damaligen Verhältnisse haben sich in der Zwischenzeit markant verändert und bedürfen aus Sicht des Stadtrates, der GPK und der SPK Verkauf privater Baurechte einer eingehenden Revision, sodass die Regelung wieder mit der Immobilienstrategie der Stadt Schaffhausen und den wirtschaftlichen Gegebenheiten im Einklang steht.

Grundsätzlich soll bei der Vergabe von Baurechten und deren Ausgestaltung eine für beide Vertragsparteien ausgewogene Ausgestaltung des Baurechtes im Vordergrund stehen. Der grosse Vorteil eines Baurechts besteht für die Baurechtsberechtigten darin, dass sie kein Eigenkapital für den Kauf einer Landparzelle benötigen und folgedessen ihr ganzes Kapital für die Bauten verwenden kann. Ausserdem wird das Baurecht nach den geltenden Richtlinien noch dadurch subventioniert, dass nur 75% des Landwertes verzinst werden müssen. Die Verzinsungsfrage, der Einbezug der Ertragspartizipation an der Nutzung der Bauten wie auch die Ausgestaltung und Risikobeurteilung der Heimfallvereinbarung sind bei einer

ausgewogenen Ausgestaltung der Baurechtsbedingungen von entscheidender Bedeutung. Die heutigen Baurechtsverträge der Stadt Schaffhausen tragen dem nur ungenügend Rechnung, was bei einer schwierigen Wirtschaftslage zu einer markanten finanziellen Belastung der öffentlichen Hand führen könnte. Insbesondere zu erwähnen ist dabei ein vorzeitiger Heimfall von Risikobauten wie beispielsweise Industrie-, Gewerbe- und Lagerhausbauten, für welche die Baurechtsgeberin keine adäquate Nutzung hat (siehe ehemalige Neue Fleisch AG).

Wirtschaftlich gesehen hinkt das geltende Reglement mit seinen Bestimmungen der Entwicklung hinterher und ist überholt. Die Anpassungsklauseln bezüglich Landwerte und Verzinsung haben zu erheblichen Ertragsausfällen geführt. So haben sich die Bodenpreise viel stärker und schneller erhöht, als dies mit der geltenden Indexklausel abgebildet werden kann. Dieses Missverhältnis soll mit dem neuen revidierten Reglement behoben werden, indem die Mechanismen flexibler ausgestaltet werden und damit schneller auf Veränderungen der Bodenpreise reagiert werden kann.

2. Die Vorlage im Einzelnen

2.1. Das Instrument des Baurechts

Das Baurecht ist eine besondere Form der Dienstbarkeit. Mit ihm wird eine Landparzelle für höchstens 100 Jahre zur Bebauung und Nutzung abgetreten. Während das Eigentum an Grund und Boden bei der Stadt als Baurechtsgeberin bleibt, stehen die auf der Baurechtsparzelle errichteten Bauten im Eigentum der jeweiligen Baurechtsnehmerin bzw. des Baurechtsnehmers (Baurechtsberechtigte). Diese bezahlen für die Nutzung des Baurechtslandes einen Baurechtszins. Nach Ablauf der Baurechtsdauer geht das Eigentum der errichteten Bauten an die Baurechtsgeberin. Diese muss dafür, wie im Baurechtsvertrag geregelt, eventuell eine angemessene Entschädigung bezahlen ("Heimfallentschädigung").

Das Baurecht dient der wirtschaftlich sinnvollen Verwertung knapper Baugrundstücke und zur Förderung zielgerichteter Interessen der Stadt Schaffhausen bezüglich der Ansiedlung von Firmen sowie des gemeinnützigen und privaten Wohnungsbaus. Speziell in Hochzinsphasen oder in Zeiten angeheizter Spekulation kann das Baurecht ein probates Mittel sein, die angestrebten Ziele der Stadt umzusetzen und Bauvorhaben für interessierte Institutionen oder Privatpersonen erschwinglich zu machen. Dabei ist zu beachten, dass diese Privilegien nur soweit und solange gewährt werden sollten, als sie sachlich begründet sind.

2.2 Rückblick

Im Jahr 1994 wurde dem Grossen Stadtrat eine Vorlage betreffend Landwertanpassung bei Baurechten vorgelegt. Diese sah vor, dass die Landwerte der Baurechtsparzellen aufgrund der gestiegenen Landpreise neu geschätzt und angepasst werden sollten. Gleichzeitig wurde beantragt, die Baurechtszinsen an den Hypothekarzins für 1. Hypotheken der Schaff-

hauser Kantonalbank anzuknüpfen, die Anpassungsfristen für die Anpassung der Baurechtszinsen an Änderungen der Hypothekarzinsen auf fünf Jahre zu verkürzen sowie eine Indexklausel für die Landwertanpassungen einzuführen.

Im Jahr 2002 folgte als Antwort auf die Motion von Grossstadtrat Thomas Hauser betreffend „Verordnung zur Regelung der Landwertfestlegung und Landwertanpassung von baurechtsbelasteten Grundstücken“ die Vorlage zur Neuregelung der Richtlinien zur Vergabe von Grundstücken im Baurecht. Der Grosse Stadtrat setzte die neuen Richtlinien am 2. April 2002 in Kraft.

In seiner Immobilienstrategie vom 23. März 2010 überprüfte der Stadtrat diese zurückhaltende Praxis und beschloss die folgenden neuen Grundsätze zum Umgang mit Baurechten:

Baurechte

Die Stadt kann längerfristig ungenutzte Grundstücke, welche sie aus Motiven der Stadtentwicklung im Eigentum behalten möchte, im Baurecht und gemäss Reglement abgeben. Als Baurechtsnehmer werden Private, Fen sowie kleine und mittlere Unternehmen berücksichtigt. Die vereinbarten Baurechtszinse orientieren sich am Marktniveau. Das Instrument einer aktiven Baurechtspolitik soll grundsätzlich beibehalten werden; die Vergabe weiterer Baurechte wird im konkreten Fall geprüft. Dabei ist die Vergabedauer für gewerbliche Nutzung neu zu überdenken und das Baurechtsreglement neu auszuarbeiten.

Baurechte für Kleinliegenschaften und Einfamilienhäuser sollen in der Regel nicht abgegeben, sondern das Land direkt verkauft werden, da eine Rücknahme ins Eigentum der Stadt politisch und finanziell uninteressant ist.

Bestehende Baurechte bei Einfamilienhäusern sollen nach Ablauf von mindestens 10 Jahren den jeweiligen Baurechtsnehmern zum Marktpreis zum Kauf angeboten werden.

2.3. Anpassungen der einzelnen Artikel in der Richtlinie

(Die neuen Bestimmungen sind kursiv gedruckt)

Präambel (neu)

Grundsätzlich soll bei der Vergabe von Baurechten und deren Ausgestaltung eine für beide Vertragsparteien ausgewogene Ausgestaltung des Baurechtes im Vordergrund stehen. Dabei sind die Verzinsungsfrage wie auch die Ausgestaltung und Risikobeurteilung der Heimfallvereinbarung von entscheidender Bedeutung.

Art. 1 Abs. 1

¹ Zur aktiven Liegenschaftspolitik der Stadt Schaffhausen gehört, neben Verkäufen von Grundstücken, seit mehreren Jahrzehnten auch die Abgabe stadteigener Grundstücke im Baurecht. Teil der Immobilienstrategie der Stadt Schaffhausen ist es, dass Baurechte für Grundstücke vergeben werden sollen, die einen strategischen Wert für die Stadt Schaffhausen haben oder die zur gezielten Entwicklung der Stadt beitragen. Die vorliegenden Richtlinien halten die Praxis zur Baurechtsvergabe fest.

(Abs. 2 unverändert)

Art. 2 Abs. 1

¹ Die Kompetenz zur Vergabe von Grundstücken im Baurecht steht gemäss Art. 27 Abs. 1 lit. d der Stadtverfassung vom 25. September 2011 dem Grossen Stadtrat zu.

(Abs. 2 unverändert)

Art. 3 Abs. 3 und 6

³ Ohne gegenteilige Vertragsbestimmungen sind die Baurechte als sogenannte selbständige Baurechte übertragbar und vererblich. Weisen sie eine Dauer von mindestens 30 Jahren auf, werden sie als Grundstücke im Sinne von Art. Art. 655 Abs. 2 Ziff. 2 ZGB im Grundbuch eingetragen.

⁶ Nach Ablauf der in den Baurechtsverträgen vereinbarten Vertragsdauer fallen die auf den Baurechtsgrundstücken errichteten Bauwerke ins Eigentum der Stadt Schaffhausen als Baurechtgeberin (sog. Heimfall). Die Baurechtsberechtigten haben Anspruch auf eine angemessene Heimfallentschädigung, wenn dies im Baurechtsvertrag ausdrücklich geregelt ist. Es gelten die Bestimmungen Art. 779d, 779f und 779g ZGB. Die Höhe der Entschädigung richtet sich nach den vertraglichen Bestimmungen. Vorbehalten bleibt die Verlängerung des Baurechtsvertrags.

(Abs. 1 und 2 sowie 4 und 5 unverändert)

Art. 4 Abs. 1 und 3 (neu)

¹ Baurechtsgrundstücke für Wohnbauten werden in der Regel zur Vergabe öffentlich ausgeschrieben.

³ Baurechtsgrundstücke für Sport, Kultur, Landwirtschaft oder gemeinnützige Institutionen werden auf Nachfrage hin von Fall zu Fall bearbeitet, sind nicht Gegenstand dieser Richtlinien und können abweichenden, zweckgebundenen Bestimmungen unterstehen.

(Abs. 2 unverändert)

Art. 7 Dauer

¹ Baurechtsverträge für Wohnbauten werden in der Regel für eine Dauer von 100 Jahren, Baurechtsverträge für Dienstleistungs-, Industrie- Büro- und Gewerbebauten für eine Dauer von 30 bis 60 Jahren abgeschlossen.

² Die Baurechtsberechtigten sind zu verpflichten, mit den Bauarbeiten spätestens 1 Jahr nach dem Eintrag des Baurechts im Grundbuch zu

beginnen. Sofern dies nicht erfolgt, ist die Einwohnergemeinde Schaffhausen berechtigt, die Annullierung des Baurechtsvertrages zu verlangen.

³ *Die Baurechtsberechtigten sind zu verpflichten, der Stadt im Falle der Annullierung des Vertrages eine Entschädigung in der Höhe von mindestens Fr. 5000.- zu entrichten. Die Höhe des Betrages kann in Abhängigkeit zum Aufwand der Baurechtsgeberin auch erhöht werden. Sie wird jeweils im Einzelfall vertraglich festgelegt.*

Kommentar zu Abs. 1

Je nach Tätigkeitsbereich kann es sinnvoll sein, die Laufzeit zu verändern (Risikoabwägung durch die Stadt).

Art. 9 Abs. 2

² *Die Baurechtsberechtigten sind zu verpflichten, nicht bebaute Flächen der Baurechtsgrundstücke auf eigene Kosten in stets einwandfreiem Zustand zu halten und insbesondere den Astschnitt der Bäume, Büsche, Sträucher und dergleichen - die weiterhin im Eigentum der Stadt verbleiben - vorzunehmen.*

(Abs 1 unverändert)

Art. 10 Abs. 2, 3 und 4

² *Als Basis für den Baurechtslandwert und dessen Verzinsung gelten folgende Werte:*

- *Für private Wohnbauten: 100 %*
- *Für gemeinnützige Wohnbauten: 75%*
- *Für Dienstleistungs-, Industrie- und Gewerbebauten: 100%*

der durch das Amt für Grundstückschätzungen ermittelten Verkehrswerte.

³ *Für bestehende Bauten und Anlageteile sind in den Baurechtsverträgen die durch das Amt für Grundstückschätzungen ermittelten Verkehrswerte aufzunehmen.*

⁴ *Die auf dem Grundstück erstellten Kunstbauten, Bepflanzungen, Oberflächenversiegelungen und dergleichen werden beim Verkehrswert berücksichtigt.*

Kommentar

Zu privaten Wohnbauten:

- Hier wird auf Rendite oder den Eigengebrauch gebaut. Der Landwert private Baurechte soll nicht mehr verbilligt werden, da die Baurechtsberechtigten durch die Gewährung des Baurechtes weniger Eigenkapital benötigen, was bereits eine Verbilligung darstellt.

Zu gemeinnützigen Wohnbauten:

- Gemeinnützige Bauten sollen gezielt gefördert werden.

Zu Dienstleistungs-, Industrie- und Gewerbebauten:

- Ansiedlungen oder Standortsicherung für das Gewerbe haben bereits prioritären Charakter; das Baurecht stellt eine Subvention dar, weil kein Eigenkapital für das Land benötigt wird.

Art. 11 Landwertanpassung

¹ *Der Baurechtslandwert wird alle 10 Jahre ab Beginn der Zinspflicht durch das AGS neu ermittelt. Der errechnete Wert wird als Basis für die jeweils nächsten 10 Jahre der Verzinsung verwendet. Auf dieser Basis wird der Landwert jeweils nach 5 weiteren Jahre den Veränderungen des Landesindex der Konsumentenpreise zu 100 % angepasst.*

² *Zum Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinien bestehende Baurechtsverträge, die eine andere Regelung enthalten, werden nach Möglichkeit angepasst. Als aktuelle Landwerte werden die durch das Amt für Grundstückschätzungen ermittelten Landwerte eingesetzt.*

Kommentar

Zu Abs. 1:

- Der Anpassungssatz soll nicht nochmals eine zusätzliche Verbilligung gewähren.
- Bei den gemeinnützigen Baurechten ist bereits eine Verbilligung durch die 75 % des Landwertes gegeben.
- Mit diesem Vorgehen (abwechselnd alle 5 Jahre eine Neuschätzung und eine Indexanpassung) wird der Entwicklung der Landpreise teilweise Rechnung getragen.

Zu Abs. 2:

- Die alte Formulierung (Ersatz der bisherigen Landwerte durch von den Parteien im Einzelfall ausgehandelte neue Landwerte) ist zu schwammig und setzt keinen Rahmen.

Art. 12 Abs. 1

¹*Die Verzinsung des Landwertes erfolgt nach dem Stand des aktuellen Referenzzinssatzes gemäss Art. 12a der Verordnung über Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen vom 9. Mai 1990 (VMWG; SR 221.213.11), zuzüglich eines Zuschlages von 0.5% für Verwaltungs- und Bewirtschaftungsaufwand. Der Baurechtszins wird halbjährlich im Nachgang auf Rechnungsstellung der Stadt Schaffhausen zur Zahlung fällig.*

(Abs. 2 unverändert)

Kommentar

- Das Baurecht weist eine gewisse Ähnlichkeit zur Miete und Pacht auf. Ausserdem ist momentan dieser Zinssatz (zurzeit 2,5%) stabiler.
- Zum Referenzzinssatz wird ein Zuschlag von min. 0.5 % vorgeschlagen. Damit soll der Marktverzerrung etwas entgegen gewirkt werden können. Ebenfalls wird bei der heute geltenden

Regelung der Baurechtsgeberin keine Abgeltung seines Verwaltungs- und Bewirtschaftungsaufwandes zugestanden. Dieser sollte jedoch zwingend berücksichtigt werden, zumal auf einen Rückstellungsbetrag z.B. für Rückkaufaufwendungen aus dem vereinbarten Heimfall verzichtet wird. Die reine Referenzzinsbasis vermag die Kosten keinesfalls zu decken, was zu einem faktischen Verlustgeschäft seitens der Baurechtsgeberin führt.

Art. 13 Abs. 1

¹ *Zugunsten der Baurechtsberechtigten ist in die Baurechtsverträge eine Heimfallentschädigung in der Höhe des dannzumaligen Verkehrswertes der auf den Baurechtsflächen errichteten Bauwerke, ermittelt durch das Amt für Grundstückschätzungen, aufzunehmen.*

Im Einzelnen werden in der Regel folgende Heimfallentschädigungen gemäss den Verkehrswerten vorgesehen:

- *Für private Wohnbauten: 80%*
- *Für gemeinnützige Wohnbauten: 75%*
- *Für reine Bürobauten: 50%*
- *Für Dienstleistungs-, Industrie- und Gewerbebauten: keine*

Nach Ablauf der Baurechtsdauer sind die Baurechtsberechtigten bei Dienstleistungs-, Industrie- und Gewerbebauten verpflichtet, sämtliche Bauten und Umzäunungen entschädigungslos zu entfernen - also einen Rückbau zu vollziehen - und die Wiederherstellung (Renaturierung) des ursprünglichen Zustandes des Grundstückes zu gewährleisten. Vorbehalten bleiben die Erneuerung des Baurechts oder die entschädigungslose Übernahme der Bauten durch die Stadt Schaffhausen, sofern es in deren Interesse sein sollte.

(Abs. 2 unverändert)

Kommentar

- Heimfallentschädigung für private Wohnbauten:
Keine Änderung.
- Heimfallentschädigung für gemeinnützige Wohnbauten:
Da eine Subventionierung stattfindet, soll die Stadt einen Vorteil beim Heimfall haben, da sie auch das Risiko trägt.
- Heimfallentschädigung für reine Bürobauten:
Hier sollte eine weitere Unterscheidung vorgenommen werden, da das Risiko für Bürobauten eher geringer ist und diese Bauten in der Regel nicht kurzfristig abgeschrieben werden.
- Heimfallentschädigung für Dienstleistungs-, Industrie- und Gewerbebauten:
Praktisch keine Gewerbe- oder Industriebaute wird nach 30 oder mehr Jahren noch so genutzt wie ursprünglich vorgesehen. Ausserdem schreiben die Unternehmen die Liegenschaften ab und erhalten dadurch Steuervorteile. Die einzelnen Bauten entsprechen in der Regel nach so langer Baurechtsdauer nicht mehr den Anforderungen der Zeit. Das Risiko für die Stadt kann sehr hoch sein. (Bebauungsdichte/Altlasten/Konkurse - vorzeitiger Heimfall) In der Praxis wird dies bereits so gehandhabt.

Art. 14 Verunreinigungen und Altlasten (neu)

Die während der Baurechtsdauer allfällig entstandenen oder vermuteten Verunreinigungen und Altlasten, verursacht durch die Baurechtsberechtigten, sind vollständig auf deren Kosten zu beseitigen (Altlastensanierung). Flankierend kann die Baurechtsgeberin eine Bodenanalyse durch die zuständige Umweltbehörde verlangen, welche abschliessend über den Grad der Verunreinigung und die erforderlichen Massnahmen Auskunft gibt.

Kommentar

Altlasten sind bisher nicht thematisiert worden. Das ist jedoch zwingend, nicht nur für den Baugrund, sondern auch für die Bauten oder Gebäudeteile.

Art. 15 Veräusserung (neu)

Veräussern Baurechtsberechtigte das Baurechtsgrundstück, so hat die Baurechtsgeberin das gesetzliche Vorkaufsrecht. Ausserdem ist vorzusehen, dass auf den Zeitpunkt der Veräusserung die Regelungen allfälliger neuer Richtlinien, welche noch nicht auf das Baurechtsgrundstück Anwendung gefunden haben, in die Baurechtsverträge aufgenommen werden. Weiter wird auf den Zeitpunkt der Veräusserung der Landwert (festgelegt durch das AGS) nach den dazumaligen Bedingungen neu angepasst.

Kommentar

Damit kann verhindert werden, dass alte Bestimmungen weiterleben. Gleichzeitig ist sichergestellt, dass die Landwerte jeweils laufend angepasst werden können.

Art. 16 Gebühren und Kosten (bisher Art. 14)

¹ *Die Gebühren zur grundbuchlichen Eintragung der Baurechte, allfällige Vermessungsgebühren und die Kosten der Bewertungen durch das Amt für Grundstückschätzungen gemäss Art. 11 und 13 der Richtlinien tragen die Baurechtsberechtigten.*

² *Auftraggeber und Auslöser für die Neubewertung des Baurechtsgrundstückes gemäss Baurechtsvertrag ist die Baurechtsgeberin unter Verrechnung der oben erwähnten Kosten an die Baurechtsberechtigten.*

Kommentar

Die Baurechtsberechtigten sind auch die Begünstigten der Vergabe - siehe auch Begründungen oben. Auftraggeber und Rechnungsempfänger müssen klar definiert werden.

Art. 17 Inkrafttreten (bisher Art. 15)

Die Richtlinien treten mit der Genehmigung durch den Grossen Stadtrat in Kraft.

Kommentar

Bei den Richtlinien zur Ausgestaltung der Baurechte handelt es sich nicht um eine Verordnung des Grossen Stadtrates mit direkter Verbindlichkeit für die Bürgerinnen und Bürger, sondern um stadtinterne Vorgaben des Grossen Stadtrates an den Stadtrat zur Ausgestaltung der Baurechte und der entsprechenden Vorlagen an den Grossen Stadtrat. Die Revision untersteht daher - wie schon der Erlass der ursprünglichen Richtlinien - nicht dem fakultativen Referendum.

Gestützt auf den vorstehenden Ausführungen stellen wir Ihnen die folgenden

Anträge:

1. Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis von der Vorlage des Stadtrates vom 14. Februar 2012 betreffend die Revision der Richtlinien zur Vergabe von Grundstücken der Stadt Schaffhausen im Baurecht vom 2. April 2001.
2. Der Grosse Stadtrat genehmigt die Revision der Richtlinien zur Vergabe von Grundstücken der Stadt Schaffhausen im Baurecht gemäss Vorlage des Stadtrates vom 14. Februar 2012.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES STADTRATES



Thomas Feurer
Stadtpräsident



Christian Schneider
Stadtschreiber

Beilagen:

- Revidierte Richtlinien zur Vergabe von Grundstücken der Stadt Schaffhausen im Baurecht