

STADTRAT

Stadthaus
Postfach 1000
CH-8201 Schaffhausen
T + 41 52 632 51 11
F + 41 52 632 52 53
www.stadt-schaffhausen.ch

Stadtrat

An den
Grossen Stadtrat
8200 Schaffhausen

Vorlage des Stadtrates vom 26. September 2017

Aufwertung des Instrumentes Baurecht (Botschaft zur Volksinitiative «Zweckbindung der Baurechtszinsen» mit Gegenvorschlag)

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen die Vorlage zur Aufwertung des Instrumentes Baurecht. Die Vorlage enthält die Botschaft zur Volksinitiative «Zweckbindung der Baurechtszinsen» und den ausgearbeiteten Gegenvorschlag.



1 Zusammenfassung

Der Stadtrat unterbreitet dem Grossen Stadtrat eine Vorlage zur Aufwertung des Instrumentes Baurecht. Mit der Vorlage erfüllt der Stadtrat den Auftrag des Grossen Stadtrates vom 1. November 2016, der Volksinitiative «Zweckbindung der Baurechtszinsen» einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

1.1 Volksinitiative fordert grösseren Spielraum für Landkäufe

Die Volksinitiative «Zweckbindung der Baurechtszinsen» wurde im April 2015 von der Alternativen Liste eingereicht. Die Initiative fordert, dass Erträge aus Baurechtszinsen dem Rahmenkredit für Land- und Liegenschaftenerwerb gutzuschreiben sind. Damit möchten die Initianten den Spielraum für Land- und Liegenschaftenkäufe erhöhen und damit u.a. den gemeinnützigen Wohnungsbau und die Ansiedelung von Unternehmen noch besser fördern.

1.2 Gegenvorschlag setzt Hauptforderung der Initiative um

Der Gegenvorschlag nimmt die Hauptforderung der Initiative für einen grösseren Spielraum für Landkäufe auf. Gleichzeitig merkt er deren grösste Schwachstelle aus, nämlich das Risiko des unverhältnismässigen Anstieges der Kreditkompetenz. Dazu wird die Äufnung auf 18 Mio. Franken begrenzt. Die Äufnung durch Landverkäufe bleibt davon unangetastet.

1.3 Gleichstellung der Instrumente Verkauf und Baurecht

Weiter enthält der Gegenvorschlag die Erleichterung der Vergabe von Baurechtsgrundstücken, indem die Vergabe kleinerer Grundstücke neu in die Kompetenz des Stadtrates fällt. Damit werden die Instrumente "Verkauf" und „Baurecht“ für die Abgabe von Grundstücken einander weitgehend gleichgestellt.

Mit dem Gegenvorschlag wird zudem die Formulierung des Rahmenkredit-Beschlusses angepasst, um damit in Zukunft Missverständnisse vermeiden zu können.

1.4 Aufwertung des Instrumentes Baurecht

Ebenfalls Bestandteil dieser Vorlage sind verschiedene Massnahmen zur Aufwertung des Instrumentes Baurecht:

- Marktfähige Baurechtszinsen: Mit der angemessenen Abgeltung der Risiken kann die finanzielle Gleichstellung von Baurecht und Verkauf besser erreicht werden und so die politische Akzeptanz von Baurechtsvergaben erhöht werden.
- Anpassung Vergabeprozess: Die Mitsprache des Grossen Stadtrates soll neu dann geschehen, wenn die Einflussmöglichkeiten am grössten sind, nämlich vor der Ausschreibung. Für Wohnbaugenossenschaften ist ein spezielles Verfahren vorgesehen.
- Kompatibilität mit Förderprogrammen für den gemeinnützigen Wohnungsbau: Die Baurechtskonditionen wurden so angepasst, dass

diese kompatibel sind mit den Kriterien für Förderprogrammen für Wohnbaugenossenschaften.

- Standardisierung von Baurechtsverträgen: Mit der Standardisierung der Baurechtsverträge wird das Verfahren transparenter und es können Aufwände in der Verwaltung und im politischen Bewilligungsprozess reduziert werden.

Der Stadtrat ist sich bewusst, dass die Neuregelung neben den auflisteten Aufwertungen für die Baurechtsinteressenten mit dem Risikozuschlag in einem Punkt auch eine – allerdings kleine – Zusatzbelastung bringt, die jedoch angesichts der Risiken im Zusammenhang mit einem vorzeitigen Heimfall sachlich gerechtfertigt ist und auch in anderen Städten bekannt ist.

1.5 Empfehlung: Zustimmung zu Gegenvorschlag und Optimierungen

Der Stadtrat empfiehlt, die Initiative abzulehnen und stattdessen den Gegenvorschlag zusammen mit den Aufwertungsmassnahmen für das Baurecht anzunehmen.

Mit den Optimierungsmassnahmen gewinnt das Instrument Baurecht an Attraktivität. Mit den neuen, standardisierten Baurechtsbedingungen baut die Stadt ihre Vorreiterrolle als Kompetenzzentrum für das Baurecht aus.

Inhalt

1	Zusammenfassung	2
1.1	Volksinitiative fordert grösseren Spielraum für Landkäufe	2
1.2	Gegenvorschlag setzt Hauptforderung der Initiative um.....	2
1.3	Gleichstellung der Instrumente Verkauf und Baurecht	2
1.4	Aufwertung des Instrumentes Baurecht	2
1.5	Empfehlung: Zustimmung zu Gegenvorschlag und Optimierungen	3
2	Ausgangslage	5
2.1	Vorgeschichte.....	5
2.2	Auftrag zur Ausarbeitung eines Gegenvorschlages	6
2.3	Auftrag zur Aufwertung des Instrumentes Baurecht.....	6
3	Gegenvorschlag	7
3.1	Neuformulierung Beschluss Rahmenkredit	7
3.1.1	Gutschrift Baurechtszinsen mit Begrenzung	8
3.1.2	Präzisierung der Formulierung	8
3.2	Kompetenzdelegation für die Vergabe kleiner Baurechtsflächen	9
4	Aufwertung des Baurechts	11
4.1	Markgerechte Baurechtszinsen.....	11
4.1.1	Risikozuschlag	11
4.1.2	Festlegung eines Minimalzinssatzes	12
4.1.3	Gebühren	12
4.1.4	Geprüfte und verworfene Alternativmodelle	12
4.2	Kompatibilität Baurechtsvertrag mit Bundesförderprogrammen	13
4.3	Standardisierung Baurechtsbedingungen	14
4.4	Weitere Optimierungen der Baurechts-Konditionen	14
4.4.1	Landwertanpassungen gemäss Usanz	14
4.4.2	Zahlungsmodalitäten für Baurechtszinsen	15
4.4.3	Begründung von Stockwerkeigentum nur mit Ausnahmebewilligung	15
4.4.4	Vorzeitiger Heimfall	15
4.5	Anpassung Vergabeprozess für Baurechtsflächen	15
5	Volksinitiative	18
5.1	Gültigkeit der Initiative	18
5.2	Wortlaut der Initiative.....	18
5.3	Ziele der Initiative	18
6	Verfahren und Zuständigkeiten	19
6.1	Volksinitiative und Gegenvorschlag.....	19
6.2	Weitere Optimierungen	19
7	Würdigung	19
7.1	Initiative und Gegenvorschlag	19
7.2	Aufwertung des Instrumentes Baurecht	20
	Anträge	21

2 Ausgangslage

2.1 Vorgeschichte

Am 13. April 2015 reichte die Alternative Liste (AL) der Stadt Schaffhausen die Initiative «Zweckbindung der Baurechtszinsen» ein.

Die Initiative ist mit 603 Unterschriften gem. Art. 12 Abs. 1 der Stadtverfassung gültig zu Stande gekommen. Wegen der knappen Überschreitung der Mindestzahl an Unterzeichnenden für eine Initiative wurde die Unterschriftenzahl zweifach geprüft.

Der Stadtrat nahm im Rahmen der Vorlage zur Bodenpolitik vom 11. August 2015¹ Stellung zur Initiative und beantragte dem Grossen Stadtrat, die Initiative gültig zu erklären und sie ohne Gegenvorschlag mit der Empfehlung auf Ablehnung zur Abstimmung zu bringen.

Der Grosse Stadtrat folgte der Empfehlung des Stadtrates und beschloss am 24. November 2015², die Initiative für gültig zu erklären und mit 22 : 12 Stimmen die Ablehnungsempfehlung.

Der Stadtrat setzte den Abstimmungstermin für die Initiative «Zweckbindung von Baurechtszinsen» und drei weitere Initiativen zur Wohn- und Bodenpolitik auf den 17. April 2016 fest.

Am 6. April 2016 entschied der Stadtrat³, die auf den 17. April 2016 vorgehene Volksabstimmung betreffend «Zweckbindung der Baurechtszinsen» abzusetzen und zu einem späteren Zeitpunkt zu wiederholen. Grund dafür war ein erst zu diesem Zeitpunkt entdeckter Fehler bei der Berechnung des Rahmenkredites und damit eine wesentliche Veränderung der Entscheidungsgrundlage für die Beurteilung der Initiative.

Die zweite Initiative der Alternativen Listen mit dem Titel «Landverkäufe vors Volk» wurde in der Volksabstimmung vom 17. April 2016 mit 5'138 Ja-Stimmen (47 %) zu 5'827 Nein-Stimmen (53 %) abgelehnt.

In einer Vorlage vom 9. August 2016 nahm der Stadtrat eine Neubeurteilung der Volksinitiative auf der Basis der korrekten Daten vor. Darin empfahl er,

- der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen (vgl. Kap. 2.2) und
- gleichzeitig mit verschiedenen Massnahmen das Instrument Baurecht aufzuwerten (2.3)

Die vorberatende Geschäftsprüfungskommission und mit 31 gegen 2 Stimmen auch der Grosse Stadtrat (Sitzung vom 1. November 2016⁴) folgten der Empfehlung des Stadtrates.

¹ Vgl. Vorlage des Stadtrates vom 11. August 2015 zur Bodenpolitik der Stadt Schaffhausen, Botschaft und Stellungnahme zu den Initiativen «Landverkäufe vors Volk» und «Zweckbindung der Baurechtszinsen»

² Vgl. Protokoll der Sitzung des Grossen Stadtrates vom 24. November 2015

³ Vgl. Medienmitteilung vom 7. April 2016

⁴ Vgl. Protokoll der Sitzung des Grossen Stadtrates vom 1. November 2016

2.2 Auftrag zur Ausarbeitung eines Gegenvorschlages

Der Grosse Stadtrat beauftragte den Stadtrat an seiner Sitzung vom 1. November 2016 mit der Ausarbeitung eines Gegenvorschlages zur Volksinitiative «Zweckbindung der Baurechtszinsen» im Sinne von Art. 77 Abs. 3 des Wahlgesetzes.

Der Grosse Stadtrat definierte auf Empfehlung des Stadtrates folgende Eckwerte⁵ für den Gegenvorschlag:

- Gutschrift von Baurechtszinsen im Rahmenkredit (wie in der Initiative verlangt), ergänzt mit einer Limitierung der Äufnung des Kredits durch Baurechtszinsen in der Grössenordnung von 15 bis 20 Mio. Franken. Die Gutschrift von Erträgen aus Verkäufen und die Beanspruchung des Rahmenkredits durch Käufe sollen unverändert bleiben.
- Kompetenzdelegation für die Vergabe kleiner Baurechtsflächen sowie für Anpassungen und Erneuerungen, sofern die Richtlinien des Grossen Stadtrates eingehalten werden.
- Präzisierung der Formulierung des Rahmenkredites zwecks Vermeidung von Auslegungsproblemen.

2.3 Auftrag zur Aufwertung des Instrumentes Baurecht

Die Erarbeitung eines Gegenvorschlages bot die Gelegenheit, weitere Anpassungen, Präzisierungen und Optimierungen der heutigen Instrumentarien vorzunehmen und so dem Anliegen der Initiative, das Baurecht aufzuwerten, entgegen zu kommen.

Entsprechend erteilte der Grosse Stadtrat auf Empfehlung des Stadtrates die Prüfung folgender Anpassungen in den Richtlinien zur Vergabe von Baurechten:

- Marktgerechte Baurechtszinsen
- Herstellung der Kompatibilität der Baurechtsverträge und der Richtlinien mit den Kriterien für die Bundesförderprogramme für gemeinnützige Wohnbauträger
- Überprüfung Ausschreibungsprozess für Baurechte an Wohnbaugenossenschaften.

⁵ Ausführliche Erläuterungen vgl. Vorlage des Stadtrates vom 9. August 2016, Kap. 4 bis 6

3 Gegenvorschlag

Der Gegenvorschlag setzt sich aus einer Neuformulierung des Beschlusses über den Rahmenkredit für Land und Liegenschaftenerwerb sowie einer Anpassung der Stadtverfassung zusammen.

3.1 Neuformulierung Beschluss Rahmenkredit

Der Beschluss zum Rahmenkredit wird wie folgt ergänzt und neu formuliert. Erläuterungen werden in den nachfolgenden Unterkapiteln gemacht.

Rahmenkredit Land- und Liegenschaftenerwerb	1050.7
Beschluss der Einwohnergemeinde über einen Rahmenkredit für Land- und Liegenschaftenerwerb	
vom _____	
1. Für die Beschaffung von Grundstücken und Liegenschaften ins Finanzvermögen	②
a) zur Sicherstellung eigener Bedürfnisse sowie	④
b) zur Abgabe an Dritte	
- zwecks Wirtschaftsförderung,	①
- für die Wohnraumentwicklung, insbesondere zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus und für den Bau von Alterswohnungen, sowie	②
- für andere Entwicklungen im öffentlichen Interesse	③
besteht ein Rahmenkredit.	⑤
Der Kaufpreis wird zum Zeitpunkt der Genehmigung des Kaufes durch den Stadtrat dem Rahmenkredit belastet.	⑥
Für die Überführung von Grundstücken und Liegenschaften ins Verwaltungsvermögen sind die Kompetenzen gemäss Stadtverfassung massgeblich.	⑧
2. Dem Rahmenkredit werden valutagerecht gutgeschrieben:	⑦
a) die Verkaufserlöse abzüglich der jeweiligen Transaktionskosten aus Land- und Liegenschaftenverkäufen	
b) die Erträge und Liquidationserlöse aus Beteiligungen an Immobilien	
3. Ausserdem werden dem Rahmenkredit per 31.12. Baurechtszinsen aus der Abgabe städtischer Grundstücke gutgeschrieben, solange dessen Saldo den Betrag von 18 Mio. Franken nicht übersteigt.	①
Angenommen an der Volksabstimmung der Stadt Schaffhausen vom _____	
Rechtssammlung der Stadt Schaffhausen	

Die neue Formulierung des Rahmenkredites für Land- und Liegenschaftenerwerb liegt der Vorlage als Beilage 1 bei.

3.1.1 Gutschrift Baurechtszinsen mit Begrenzung

- ❶ Die Ziffer 3 definiert die neue Äufnung des Rahmenkredites durch Baurechtszinsen, und zwar unter der Bedingung, dass der Saldo nicht über 18 Mio. Franken liegt.

Diese Formulierung stellt sicher, dass die Äufnung durch Verkäufe (Ziffer 2a) und Erträge sowie Liquidationserlöse aus Immobilienbeteiligungen (Ziffer 2b) gesondert davon und weiterhin unabhängig von der Limitierung erfolgt.

Die Äufnung durch Baurechtszinsen wird per 31.12. vollzogen, also mit dem Jahresabschluss.

Die Äufnung mit Begrenzung entspricht den vom Grossen Stadtrat mit Beschluss vom 1. November 2016 festgelegten Eckwerten für den Gegenvorschlag. Hintergrund waren folgende Überlegungen (Auszug aus der Vorlage vom 9. August 2016):

Zwar brächte eine Äufnung des Rahmenkredites dem Stadtrat einen grösseren Handlungsspielraum, in eigener Kompetenz Land- und Liegenschaftenkäufe zu tätigen, zum Beispiel zur Bereitstellung von Landeserven für Ansiedlungen von Firmen. Die automatische Erhöhung des Rahmenkreditsaldos in der Höhe der Baurechtszinserträge könnte jedoch zu einem sehr hohen Kreditrahmen führen. Dies insbesondere darum, weil erwartet wird, dass die Baurechtszinserträge in Zukunft spürbar ansteigen werden, und zwar wegen der geplanten Landvergaben, dem höheren Zinsniveau und der marktgerechten Gestaltung der Baurechtszinsen. Aus Sicht des Stadtrates muss der Rahmenkredit in einem massvollen Verhältnis zu den Finanzierungsmöglichkeiten der Stadt stehen. Die Erhöhung der Ausgabenkompetenz sichert noch nicht die Bereitstellung der dafür benötigten finanziellen Mittel. Ein sehr hoher Saldo könnte zudem zu einem demokratiepolitisch schwierig legitimierbaren Missverhältnis zwischen der Rahmenkreditkompetenz und den verfassungsmässigen Kompetenzen führen.

3.1.2 Präzisierung der Formulierung

- ❷❸ In Erfüllung der Konklusion des Gutachtens von M. Gnädinger⁶ wird der Beschlusstext wie folgt präzisiert: Der Rahmenkredit ermächtigt den Stadtrat in eigener Kompetenz zum Kauf von Grundstücken und Liegenschaften «ins Finanzvermögen». Sollen so erworbene Grundstücke und Liegenschaften später ins Verwaltungsvermögen überführt werden, so gelten die verfassungsmässigen Finanzkompetenzen.
- ❹ Die Zweckdefinition für den Kauf wird verständlicher gegliedert und präzisiert. Als Zweck des Kaufes wird neu entweder die Sicherstellung eigener Bedürfnisse (a) oder die Abgabe an Dritte (b) definiert. Bei der Abgabe an Dritte (b) lässt die neue Formulierung für alle Zwecke das Verfahren für die Abgabe (Baurecht, Verkauf, Vermietung, Pacht usw.) offen. Die Abgabe kann für folgende Zwecke erfolgen:

⁶ Vgl. Kurzgutachten von Meinrad Gnädinger vom 5. Mai 2016 betreffend «Auslegung Rahmenkredit für Käufe von Liegenschaften», http://www.stadt-schaffhausen.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente/Stadtkanzlei/2016/Kurgutachten_M._Gnaedinger_Auslegung_Rahmenkredit_5.5.2016.pdf

- ① Die Wirtschaftsförderung durch Landabgabe an Industrie- und Gewerbebetriebe entspricht der Praxis und soll beibehalten werden.
- ② Mit dem Begriff Wohnraumentwicklung ist sowohl die Schaffung, wie auch die Erneuerung und die Erhaltung von Wohnraum auf dem Stadtgebiet gemeint, wobei diese nicht mit dem beschränkten Projektraumen, welcher sich aus der gleichnamigen Orientierungsvorlage des Stadtrates vom 6. Juli 2010 ergibt, zu verwechseln ist. Mit der neuen Formulierung wird nebst der Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus und von Alterswohnungen die Möglichkeit geschaffen, allgemein Wohnraum zu fördern, solange dieser durch Dritte angeboten wird. Der Begriff «sozialer Wohnungsbau» wird mit dem heute üblichen Begriff «gemeinnütziger Wohnungsbau» ersetzt.
- ③ Mit anderen Entwicklungen im öffentlichen Interesse sind beispielsweise Sport-, Bildungs- oder Kultureinrichtungen gemeint.
- ⑤ Die frühere und heute überholte Formulierung «wird ein Rahmenkredit von 12 Mio. Franken bewilligt» wird ersetzt mit «(...) besteht ein Rahmenkredit».
- ⑥ Der Zeitpunkt der Beanspruchung des Rahmenkredit-Saldos wird in einem neuen Abschnitt definiert, und zwar zum Zeitpunkt des Kauf-Beschlusses. Auf diese Weise kann verhindert werden, dass der Saldo unterjährig negativ werden kann.
- ⑦ Die Bedingungen und der Zeitpunkt für Äufnungen des Rahmenkredites werden genauer spezifiziert. Der Zeitpunkt der Gutschrift entspricht dem Zahlungseingang (Valuta). Bei Verkäufen wird der Nettoerlös (Verkaufserlös abzüglich Transaktionskosten) gutgeschrieben. Neben den Erträgen aus Beteiligungen an Liegenschaften werden auch Liquidationserlöse dem Rahmenkredit gutgeschrieben. Dies war bisher Usanz.

3.1.3 Anpassung der Stadtverfassung aufgrund des geänderten Beschlusses über den Rahmenkredit für Land- und Liegenschaftenerwerb

In Art. 44 lit. d der Stadtverfassung wird unter den abschliessenden Kompetenzen des Stadtrates auf den Rahmenkredit verwiesen. Infolgedessen muss die genannte Bestimmung der Stadtverfassung mittels Verweis auf den Rahmenkredit mit aktuellem Wortlaut angepasst werden. Die Möglichkeit wird genutzt, das gesetzgeberische Versehen der Erwähnung von Verkäufen zu streichen. Der Rahmenkredit hat weder in der derzeitigen Fassung noch in der angestrebten eine Kompetenz zum Verkauf von Grundstücken enthalten. Der Wortlaut wird ausserdem gekürzt, und mittels bestehendem Verweis (Fussnote) wird auf den Beschluss verwiesen.

Art. 44 lit. d (Neueinfügung fett und kursiv)

Der Stadtrat entscheidet abschliessend über folgende Geschäfte:

(...)

- d) Liegenschaftenkäufe ~~und verkäufe~~ innerhalb des Rahmenkredits **für Land- und Liegenschaftenerwerb** für die Beschaffung von Grundstücken und Liegenschaften **ins Finanzvermögen als Landreserve zur Abgabe im Baurecht, zur Sicherstellung eigener Bedürfnisse sowie zum Zwecke des sozialen Wohnungsbaus und des Baus von Alterswohnungen²**;

3.2 Kompetenzdelegation für die Vergabe kleiner Baurechtsflächen

Als Teil der Eckwerte für den Gegenvorschlag hat das Parlament den Stadtrat beauftragt, die Kompetenz zur Vergabe, Ergänzung und Verlängerung von kleinen Baurechten anzupassen. Analog zum Verkauf von Grundstücken und Liegenschaften sollen kleinere Geschäfte in der Kompetenz des Stadtrates liegen.

Die Kompetenz für Baurechtsvergaben ist in der Stadtverfassung geregelt. Der Stadtrat schlägt folgende Anpassungen vor:

Art. 44 lit. I) (Neueinfügung fett und kursiv)

Der Stadtrat entscheidet abschliessend über folgende Geschäfte:

(...)

I) Übernahme und Einräumen von Baurechten unter dem Vorbehalt der Einhaltung der Richtlinien des Grossen Stadtrates zur Vergabe von Grundstücken der Stadt Schaffhausen im Baurecht

- bei Neuvergaben bis zu einem Landwert von 1 Mio. Franken;
- bei Erweiterungen und Änderungen bis zu einem Landwert von 250'000 Franken;
- bei Verlängerungen bis zu einem Landwert von 2 Mio. Franken.

Art. 27 Abs. 1 lit. d) (Ergänzung fett und kursiv)

¹ Der Grosse Stadtrat entscheidet abschliessend über

(...)

d) Übernahme und Einräumen von Baurechten. Vorbehalten bleiben die Übernahme oder Veräusserung von Gebäuden auf dem Baurechtsgrundstück nach den Bestimmungen über den Kauf, Verkauf oder Tausch von Grundstücken sowie die Kompetenz des Stadtrates zur selbständigen Vergabe von Baurechten nach Art. 44 lit. I.

Bei Erweiterungen und Änderungen bezieht sich der angegebene Landwert (250'000 Franken) auf die Veränderung der Landfläche.

Mit diesen Änderungen würde die Vergabe von Baurechten erleichtert und den Bedingungen für einen Verkauf angenähert. Um die zukünftigen Risiken eines Baurechtes angemessen zu behandeln, gilt als Bedingung für die Kompetenzdelegation die Einhaltung der Standardvorgaben (z.B. für den Heimfall), welche in den vom Grossen Stadtrat verabschiedeten Richtlinien definiert sind.

Die Kompetenzdelegation ermöglicht zudem kleinere Anpassungen, welche im Bauverfahren manchmal nötig sind sowie die (vorzeitige) Verlängerung bestehender Baurechte im Rahmen der Stadtratskompetenz.

4 Aufwertung des Baurechts

Zusammen mit der Ausarbeitung eines Gegenvorschlages beauftragte das Parlament den Stadtrat mit der Prüfung verschiedener Aufwertungsmassnahmen für das Instrument Baurecht.

Die Anpassungen wurden formell mit einer Revision der Richtlinien zur Vergabe von Grundstücken der Stadt Schaffhausen im Baurecht, welche durch den Grossen Stadtrat zu genehmigen sind, vollzogen.

4.1 Markgerechte Baurechtszinsen

4.1.1 Risikozuschlag

Bereits in der Vorlage vom 11. August 2015 wurde darauf hingewiesen, dass die Vergabe im Baurecht basierend auf den heutigen Konditionen aus finanzieller Sicht für die Stadt weniger lukrativ ist als der Verkauf. Der Grund dafür ist der tiefe Ansatz für die Baurechtszinsen. Gemäss den bisherigen, geltenden Richtlinien für die Vergabe von Baurechten wird der Baurechtszins mit dem Referenzzinssatz (derzeit 1.50 %) festgelegt.

Die Risiken im Zusammenhang mit Baurechten (vorzeitiger Heimfall, z.B. bei Konkurs) sind mit den aktuellen Richtlinien nur ungenügend abgedeckt. Lediglich das Risiko für die Weiterverwendung der Liegenschaft beim ordentlichen Heimfall wird heute berücksichtigt, und zwar mit der Heimfallquote.

Ein Vergleich mit anderen Städten zeigt, dass heutzutage zusätzlich zum festgelegten Referenzzinssatz ein Risikozuschlag durchaus üblich ist. Wie eine Umfrage in vergleichbaren Schweizer Städten zeigte, erhebt zum Beispiel Luzern nach Liegenschaftskategorie Risikozuschläge, wobei der Mindestsatz von 0.5 % auf Wohnbaugenossenschaften angewendet wird. Städte wie St. Gallen, Aarau und Solothurn behalten sich vor, den Risikozuschlag ohne expliziten Ausweis in den Baurechtszins einzukalkulieren.

Die Städte Basel («partnerschaftliche Modell», auch «Basler-Modell» genannt) und Zürich (Kapitalisierung der Baurechtszinsen für die ganze Baurechtsdauer) kennen zudem eigene Modelle für die Baurechtszinsfestlegung.

Der Stadtrat schlägt einen pragmatischen Risikozuschlag vor. Entscheidend für die Bemessung des Zuschlages ist der Verwendungszweck der Baute nach dem Heimfall. Dabei gilt: Je risikoreicher der Liegenschaftstypus, desto höher der Risikozuschlag. Bei spezifischen Gewerbe- und Industriebauten und Sportanlagen muss ein hoher Risikozuschlag bemessen werden, bei Bürogebäuden ein mittlerer und bei nicht gemeinnützigen Wohnbauten eher tiefere (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Risikozuschläge nach Liegenschaftskategorie

Liegenschaftskategorie	Bandbreite für Risikozuschlag
nicht gemeinnützige Wohnbauten	0.50 % bis 0.75 %
gemeinnützige Wohnbauten	0.25 % bis 0.50 %
reine Bürobauten	0.50 % bis 1.00 %
Gewerbebauten	0.75 % bis 1.50 %

Die Bandbreiten werden in den Richtlinien und den «Allgemeinen Baurechtsbedingungen AGBB» festgehalten. Im Individualteil können Ausnahmen gemacht werden, wobei die Vergabekompetenz im Falle von Ausnahmen auch bei kleinen Baurechtsgrundstücken (vgl. Kap. 3.2) beim Grossen Stadtrat liegt.

Mit der angemessenen Abgeltung der Risiken kann die finanzielle Gleichstellung von Baurecht und Verkauf besser erreicht werden und so die politische Akzeptanz von Baurechtsvergaben erhöht werden. Die Vergünstigungsansätze für die Wirtschaftsförderung und den gemeinnützigen Wohnungsbau bleiben unverändert bestehen.

Entsprechend berechnet sich der jährliche Baurechtszins nach folgender Formel:

$$\text{Baurechtszins} = (\text{Referenzzinssatz} + \text{Risikozuschlag}) * \frac{100\% - \text{Rabatt}}{100\%} * \text{Landwert}$$

4.1.2 Festlegung eines Minimalzinssatzes

Weiter schlägt der Stadtrat vor, für Baurechtszinsen einen Minimalzins zu definieren. Dies ist im aktuellen Tiefzinsumfeld angebracht. Der Minimalzinssatz soll auf 1.50 % festgelegt werden. Das bedeutet, dass der Zins (vor Zurechnung des Zuschlages) nicht unter 1.50 % fallen darf, auch dann nicht, wenn der Referenzzinssatz weiter sinken würde.

4.1.3 Festlegung eines Maximalzinssatzes für gemeinnützige Wohnbauträger

Um den Vorgaben der Verordnung des Bundes über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (WFV, SR 842.1, Art. 4 und Art. 8 Abs. 4) gerecht zu werden, wird eine Obergrenze des Baurechtszinssatzes von 5.0 % festgelegt. Die Grössenordnung von 5.0 % entspricht der Empfehlung des Verbandes der gemeinnützigen Wohnbauträger Schweiz.

Dies schützt Wohnbaugenossenschaften vor unverhältnismässig hohen Zusatzkosten, die nicht in jedem Fall auf die Wohnungsmieten umgelegt werden können.

4.1.4 Gebühren

Die Gebühr für den Aufwand für die Verwaltung der Baurechte soll nicht angepasst werden. Jedoch soll der Stadtrat die Kompetenz erhalten, bei Bedarf alle fünf Jahre eine Anpassung vorzunehmen. Die Gebühren betragen heute pauschal 250 Fr./Jahr für Parzellen bis 1'000 m² und 500 Fr./Jahr für grössere Parzellen (> 1'000 m²).

4.1.5 Geprüfte und verworfene Alternativmodelle

Geprüft und verworfen wurden die Modelle der Städte Basel und Zürich:

Beim „Zürcher Modell“ werden die Baurechtszinsen über die ganze Laufzeit nach der Barwertmethode kapitalisiert und werden zu Beginn des Baurechtes als Einmalzahlung fällig. Dieses Vorgehen hat den Vorteil, dass die Risiken für schwankende Baurechtszinsen über die ganze Laufzeit beseitigt werden. Gleichzeitig bedeutet dies, dass der Baurechtsnehmer zu Beginn des Baurechtes mit einer grossen Forderung konfrontiert ist und spätere

Landwert- und Zinsänderungen nicht mehr berücksichtigt werden. Die aktuelle und von den wenigsten Fachleuten für möglich gehaltene Tiefzinsphase zeigt, dass dieses Modell für Baurechtsgeber und -nehmer grosse Nachteile haben kann.

Beim „Basler Modell“ (auch partnerschaftliches Modell genannt) wird vom Ansatz ausgegangen, dass der Grundeigentümer und der Baurechtsnehmer gleichberechtigte Partner sind und beiden Partnern die gleiche Nettorentite auf ihren Kapitaleinsätzen gewährt werden soll. Der Baurechtszins berechnet sind entsprechend nach folgender Formel:

$$\text{Baurechtszins} = \text{Nettoertrag} * \frac{\text{Landwert}}{\text{Landwert} + \text{Substanzwert der Baute}}$$

Mit dem partnerschaftlichen Modell trägt der Landeigentümer das Risiko des Baurechtsnehmers mit und profitiert auf der anderen Seite auch im Falle von hohen Erträgen. Nachteile dieses Modells sind die aufwändigen Neuberechnungen des Baurechtszinses und mögliche Rechtsstreitigkeiten über die einzusetzenden Formelwerte.

4.2 Kompatibilität Baurechtsvertrag mit Bundesförderprogrammen

Im Zuge der Vorbereitungen für die Baurechtsvergabe des Wagenareals wurde im Gespräch mit Vertretern des Regionalverbandes für Wohnbaugenossenschaften festgestellt, dass der bisherige (auf den Richtlinien basierende) Muster-Baurechtsvertrag nicht kompatibel ist mit den Kriterien für die Förderprogramme des Bundes für Wohnbaugenossenschaften.

Um den Wohnbaugenossenschaften den Zugang zum Bundesförderprogramm nicht zu verschliessen und damit den Bewerberkreis bei Ausschreibungen nicht zu verringern, braucht es einen auf den gemeinnützigen Wohnungsbau zugeschnittenen Muster-Baurechtsvertrag und eine entsprechende Anpassung der Richtlinien.

Die Richtlinien (vgl. Beilage 2) und entsprechend auch die «Allgemeinen Bedingungen für Baurechte» (AGBB, Beilage 3) wurden in Zusammenarbeit mit dem Verband der Wohnbaugenossenschaften in folgenden Punkten angepasst:

Tabelle 2: Wichtigste Änderungen an den Baurechtsbedingungen

Art. Richtlinie (Beilage 2)	Ziff. AGBB (Beilage 3)	Erläuterung
Art. 13 Abs.1	1	Obergrenze für massgeblichen Zinssatz
Art. 7	2.2	Beginn der Zinspflicht für gemeinnützige Wohnbauten
Art. 7	4.2	Sicherung der Baurechtszinsen für gemeinnützige Wohnbauten
Art. 7	5.2	Anpassung des Landwertes für gemeinnützige Wohnbauten
Art. 7	5.3	Anpassung des Landwertes bei Verlust der Gemeinnützigkeit
Art. 7	6.3	Spezielle Vorgaben für gemeinnützige Wohnbauten

Art. 11		Massgebliche Optik «Kostenmiete» bei Landwert-schätzung
Art. 14 lit. b	1.2	Risikozuschlag

4.3 Standardisierung Baurechtsbedingungen

In der Vergangenheit wurden Baurechtsverträge jedes Mal individuell erstellt. Dies bedeutete nicht nur mehr Aufwand (in der Immobilienverwaltung und auch im politischen Prozess), es resultierte auch in einer breiten Varianz verschiedener Verträge, welche entsprechend aufwändig zu unterhalten ist. Muster-Baurechtsverträge halfen in einem ersten Schritt hin zur Standardisierung.

Um den Aufwand weiter zu reduzieren und die Standardisierung der Verträge zu erhöhen, wurden – basierend auf den neuen Richtlinien – allgemein gültige Baurechts-Bedingungen definiert. Die so genannten «Allgemeinen Baurechts Bedingungen (AGBB)» bilden zusammen mit dem Individualteil, der eine A4-Seite nicht übersteigen sollte, die Konditionen möglichst einheitlich ab. Die AGBB definieren dabei die verschiedenen Liegenschaftskategorien und bilden auch die Sonderkonditionen für gemeinnützige Wohnbauträger (vgl. Kap. 4.2) ab. Das Vorgehen soll mithelfen, die Übersicht zu erhöhen und die Diskussion – auch jene zur Bewilligung von Baurechtsvergaben im Grossen Stadtrat – zu vereinfachen.

Die AGBB (Beilage 3) und das Formular für den individuellen Vertragsteil (Beilage 4) liegen dieser Vorlage bei.

4.4 Weitere Optimierungen der Baurechts-Konditionen

Im Zuge der Überarbeitung der Richtlinien und Erstellung der Allgemeinen Baurechtsbedingungen wurden verschiedene weitere Optimierungen vorgenommen. Diese basieren auf den gemachten Erfahrungen.

4.4.1 Landwertanpassungen gemäss Usanz

Seit einigen Jahren werden Baurechtsverträge mit einer Landwertanpassungsklausel versehen. Dabei wird alle zehn Jahre eine Schätzung des Amtes für Grundstückschätzungen vorgenommen. Dazwischen, also fünf Jahre nach der Schätzung, erfolgt (wie bisher in den Richtlinien enthalten) eine Anpassung an den Landesindex der Konsumentenpreise (LIK).

Die Landwertschätzung alle zehn Jahre geht zurück auf die dynamische Entwicklung der Landwerte in den letzten Jahren. Um die Kosten für die Schätzungen in einem verhältnismässigen Rahmen zu halten, ist die Anpassung an den LIK nach fünf Jahren sinnvoll. Die Kosten für die Landwertschätzung werden von den Parteien (Baurechtsnehmer und Baurechtsgeber) hälftig getragen.

Für gemeinnützige Baurechtsnehmer gelten besondere Bestimmungen (vgl. Kap. 4.2). Um unvorhersehbare Kostensteigerungen zu vermeiden, wird der Landwert bei gemeinnützigen Wohnbauträgern lediglich an den LIK angepasst, und zwar zu 50 % (vgl. AGBB Ziff. 5.2).

Die Landwertanpassung nach diesem Verfahren wird im aktualisierten Art. 12 der Richtlinien beschrieben und in Ziff. 5 und 18.2 der AGBB aufgenommen.

4.4.2 Zahlungsmodalitäten für Baurechtszinsen

Die teilrevidierten Richtlinien und die AGBB sehen die vorschüssige (statt wie bisher nachschüssige) Zahlung der Baurechtszinsen vor. Die vorschüssige Zahlung ist sowohl in der Branche als auch bei Mietverträgen üblich.

4.4.3 Begründung von Stockwerkeigentum nur mit Ausnahmebewilligung

Stockwerkeigentum bei Liegenschaften auf Baurechtsland kann beim Heimfall zu schwierigen Situationen führen. Für die Verlängerung von Baurechten müssen sämtliche Stockwerkeigentümer zustimmen. Wenn nur ein Stockwerkeigentümer die Zustimmung verweigert, tritt der Heimfall ein und die anderen Stockwerkeigentümer verlieren gegen ihren Willen ihr Eigentum (gegen Entschädigung gemäss Heimfallquote). Dies führt nicht nur zu Konflikten, die Stockwerkeigentümer verlieren auch wegen des nicht mehr gegebenen Investitionsschutzes (beim Heimfall erfolgt die Entschädigung unter Marktwert) den Anreiz, die Liegenschaft zu unterhalten.

Ganz allgemein sind bei Stockwerkeigentum Sanierungs- und Erneuerungsinvestitionen wegen der gesplitteten Eigentumsverhältnisse erschwert. Stockwerkeigentum erschwert (auch unabhängig vom Baurecht) die spätere Entwicklung von Liegenschaften und Arealen. Damit widerspricht die Eigentumsform des Stockwerkeigentums dem Interesse der öffentlichen Hand, dass der Grund und Boden möglichst gut genutzt und schlecht genutzte Areale neu entwickelt werden.

In den Richtlinien (Art. 19) und in den AGBB (Art. 13) wird deshalb die Begründung von Stockwerkeigentum ausgeschlossen. Eine Ausnahme ist nur dann möglich, wenn der Grosse Stadtrat diese erlaubt. Diese Massnahme ist insbesondere im Zusammenhang mit der Kompetenzdelegation für kleine Grundstücke angezeigt.

4.4.4 Vorzeitiger Heimfall

Bei grober Pflichtverletzung oder Zahlungsfähigkeit kann der vorzeitige Heimfall herbeigeführt werden (vgl. Art. 779f bis h ZGB). Um mögliche Missbräuche und Konflikte bei einem vorzeitigen Heimfall zu regeln, wird die Heimfallquote auch für diesen Fall geregelt. Ein mögliches Missbrauchsszenario wäre die Erstreitung einer höheren Heimfall-Entschädigung kurz vor dem ordentlichen Heimfall.

Die Heimfallquote für den vorzeitigen Heimfall wird gleichgesetzt mit jener des ordentlichen Heimfalls (Richtlinien Art. 16 Abs. 1, AGBB Art. 7).

4.5 Anpassung Vergabeprozess für Baurechtsflächen

In Schaffhausen wurde bisher bei Baurechtsvergaben für nicht gemeinnützige Wohnbauten üblicherweise so verfahren, dass der verbindliche Vergabeentscheid durch den Grossen Stadtrat erst nach Abschluss des ganzen Prozesses beschlossen wird. Im Fall eines Architekturwettbewerbs liegt dem Grossen Stadtrat bei der Entscheidung ein entwickeltes Projekt vor. Die Einflussnahme im Sinne von Veränderungen ist zu diesem Zeitpunkt

praktisch nicht mehr möglich. Gleichzeitig bedeutet dies für den Baurechtsnehmer, dass er vor dem verbindlichen Vergabeentscheid in Vorleistung gehen muss.

Abbildung 1: Bisheriges Verfahren mit Vergabeentscheid durch GSR am Schluss



An einer Arbeitsgruppensitzung mit dem Regionalverband Schaffhausen der Wohnbaugenossenschaften Schweiz (im Folgenden Regionalverband) wurde von dessen Vertretern angeregt, den Vergabeprozess neu zweistufig zu gestalten, wobei im ersten Schritt der Baurechtsnehmer (z.B. Wohnbaugenossenschaft) ausgewählt wird und im zweiten Schritt ein Architekturwettbewerb durchgeführt wird, und zwar durch den Baurechtsnehmer. Mit diesem Verfahren könnten für eine Genossenschaft die finanziellen Risiken (Vorleistungskosten) reduziert werden. In anderen Städten wie Zürich ist dieses Verfahren üblich.

Grundsätzlich kann man sich – unabhängig davon, ob der Baurechtsnehmer gemeinnützig ist oder nicht – die Frage stellen, zu welchem Zeitpunkt die politische Einflussnahme erfolgen und der Vergabeentscheid gefällt werden soll. Die Einflussnahme auf die Nutzung, die Zuverlässigkeit des Baurechtsnehmers und auch bauliche Eckwerte ist zu einem früheren Zeitpunkt besser möglich. Analog zum St.-Galler-Verfahren⁷ für die Bewilligung von Investitionskrediten öffentlicher Bauvorhaben könnte die politische Einflussnahme zu einem früheren Zeitpunkt auf der Basis von Vergabekriterien geschehen.

Das Vorliegen eines konkreten Vorprojektes zum Zeitpunkt des Vergabeentscheides ist dann nötig, wenn der Vergabeentscheid an Kriterien der konkreten Ausgestaltung (Architektur) gebunden ist. Ansonsten ist die Auswahl auch durch andere geeignete Kriterien (Zuverlässigkeit des Baurechtsnehmers, Anzahl Arbeitsplätze, Anzahl und Art der Wohnungen, Referenzen etc.) zu einem früheren Zeitpunkt im Verfahren angezeigt und sinnvoll.

Der Stadtrat schlägt – unter Vorbehalt der Zustimmung des Grossen Stadtrates (vgl. Richtlinien, Art. 4) – vor, künftig folgendes Verfahren anzuwenden:

⁷ Das Hochbauamt des Kantons St. Gallen hat in Anlehnung an entsprechende Prozesse im Fürstentum Liechtenstein das Verfahren zur Bewilligung von Investitionskrediten angepasst. Bisher wurden Investitionskredite auf der Basis von fertig ausgearbeiteten Vorprojekten bewilligt. Dies bedeutet, dass das Projekt baulich unter Beanspruchung eines guten Teils der Planungskosten schon weit fortgeschritten ist. Die Einflussnahme (Änderungen) ist nur mit viel Aufwand möglich. Ein weiterer Nachteil dieses Verfahrens ist, dass das Projekt während der politischen Beratung stillsteht. Deshalb werden Projektkosten nach dem St. Galler Modell bereits früher auf der Basis einer Projektskizze mit Kostenkalkulationen auf Erfahrungswerten und Kennzahlen den politischen Gremien zur Entscheidung vorgelegt. Die Kostenschätzung unterliegt nach diesem System zwar einem grösseren Ungenauigkeitsrisiko. Dafür ist die Einflussnahme im Parlament aber besser möglich (z.B. Raumprogramm). Der Kantonsbaumeister aus St. Gallen stellte dieses Verfahren am 23.08.2017 der Baufachkommission vor.

Abbildung 2: Neues Vergabeverfahren mit früher Einflussnahme des Parlamentes



- ❶ Mit dem neuen Vergabeverfahren erhält der Grosse Stadtrat zu einem frühen Zeitpunkt ein Mitspracherecht und kann über die Vergabekriterien und den Prozess bestimmen. Dazu gehören Vorgaben zur Nutzung, bauliche und energetische Vorgaben, die Konditionen zum Baurechtsvertrag sowie die Ausgestaltung des Wettbewerbsverfahrens.

Im Normalfall ist vorgesehen, dass die abschliessende Kompetenz zur Baurechtsvergabe mit der Genehmigung der Vergabekriterien (❶) durch den Grossen Stadtrat an den Stadtrat (❷) delegiert wird.

- ❸ Bei städtebaulich besonders wichtigen Projekten, wo die konkrete bauliche Ausgestaltung (Architektur) für den Genehmigungsentscheid relevant ist, kann im Beschluss in Abweichung des in den Richtlinien festgehaltenen Standardverfahrens beantragt werden, dass der abschliessende Entscheid durch das Parlament erfolgen muss.

Das Wettbewerbsverfahren kann einstufig oder mehrstufig sein. Für die Vergabe an gemeinnützige Wohnbauträger ist folgendes, spezielles Verfahren vorgesehen:

Abbildung 3: Vergabeverfahren in zwei Stufen



Der Zuschlag an eine Wohnbaugenossenschaft erfolgt auf der Basis eines Auswahlverfahrens mit Projektskizze. Die Genossenschaft führt nach dem Zuschlag durch den Stadtrat einen Qualitätswettbewerb durch. Der Stadtrat kann eine Fachperson in die Jury delegieren.

Die Praxisänderung wurde in den Richtlinien zur Vergabe von Grundstücken der Stadt Schaffhausen im Baurecht (RSS 700.4) in Artikel 4 beschrieben.

5 Volksinitiative

5.1 Gültigkeit der Initiative

Der Grosse Stadtrat erklärte die Volksinitiative bereits im Rahmen der Beratung der Vorlage vom 11. August 2015, und zwar mit Beschluss vom 10. November 2015, für gültig.

5.2 Wortlaut der Initiative

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

Die Unterzeichnenden, in der Stadt Schaffhausen stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger, fordern hiermit, gestützt auf Art. 12 der Stadtverfassung vom 25. September 2011, folgende Ergänzung des Beschlusses der Einwohnergemeinde über einen Rahmenkredit für Land- und Liegenschaftenerwerb vom 15. März 1998:

3. Die Erträge aus Baurechtszinsen werden dem Rahmenkredit gutgeschrieben.

5.3 Ziele der Initiative

Die Initiative fordert, dass Erträge aus Baurechtszinsen dem Rahmenkredit für Land- und Liegenschaftenerwerb gutzuschreiben sind.

Die Baurechtszinsen lieferten im Jahre 2015 einen Ertrag von 2.2 Mio. Franken, im Jahre 2016 2.3 Mio. Franken⁸. Da die Höhe der Baurechtszinsen von der Zinssituation abhängig ist, kann bei steigenden Zinsen auch wieder mit steigenden Baurechtszins-Einnahmen gerechnet werden.

Mit der zusätzlichen Äufnung des Rahmenkredites möchten die Initianten den Spielraum für den Stadtrat erhöhen, um vermehrt Käufe von Grundstücken und Liegenschaften tätigen zu können und damit das städtische Eigentum an Grundstücken und Liegenschaften stetig auszubauen.

Mit der Initiative verbinden die Initianten die Erreichung folgender Ziele⁹:

- Sicherstellung von bezahlbarem Wohnraum durch ...
 - a) die Abgabe von städtischem Bauland an Wohnbaugenossenschaften (gemeinnütziger Wohnungsbau) und/oder
 - b) das Anbieten von Wohnungen im Eigentum der Stadt.
- Bereitstellung und Abgabe von Gewerbeland im Baurecht zur Wirtschaftsförderung
- Sicherstellung von Landreserven für eigene Bedürfnisse (etwa den Ausbau einer Schule).

⁸ Vgl. Jahresrechnungen 2015 und 2016, Konto 3220.423.200

⁹ Medienmitteilung der Alternativen Liste (AL) vom 20. April 2015: «Zwei Volksinitiativen zur Bodenpolitik der Stadt», <http://al-sh.ch/?p=2810#more-2810>

6 Verfahren und Zuständigkeiten

6.1 Volksinitiative und Gegenvorschlag

Die Volksinitiative ist in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs gehalten. Der Grosse Stadtrat hat am 1. November 2016 basierend auf Art. 29 f. der Kantonsverfassung i. V. m. Art. 77 des Wahlgesetzes vom 15. März 1904 (SHR 160.100) beschlossen, der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

Das Wahlgesetz gibt für diesen Fall vor, dass die entsprechende Vorlage innerhalb von 18 Monaten auszuarbeiten und innerhalb weiterer 6 Monate vom Grossen Stadtrat zu beraten ist. Danach ist innert weiterer 6 Monate die Volksabstimmung durchzuführen.

Das Wahlgesetz regelt in Art. 78 weiter, dass – sofern der Grosse Stadtrat den Gegenvorschlag beschliesst – auf dem gleichen Stimmzettel drei Fragen vorgelegt werden müssen, nämlich,

- ob er die Initiative dem geltenden Recht vorziehe,
- ob er den Gegenvorschlag dem geltenden Recht vorziehe und
- welche der beiden Vorlagen in Kraft treten soll, falls das Volk beide Vorlagen dem geltenden Recht vorziehen sollte (Stichfrage).

6.2 Weitere Optimierungen

Abgesehen vom Gegenvorschlag sind die mit dieser Vorlage zusätzlich beantragten Optimierungen nicht auf Verfassungsstufe zu verankern und können daher rechtlich unabhängig vom Gegenvorschlag geregelt werden.

Sie können vom Grossen Stadtrat deshalb separat beschlossen werden. Die Richtlinien zur Vergabe von Grundstücken im Baurecht können vom Grossen Stadtrat in abschliessender Kompetenz beschlossen werden.

7 Würdigung

7.1 Initiative und Gegenvorschlag

Der Gegenvorschlag nimmt die Hauptforderung der Initianten für einen grösseren Spielraum für Landkäufe auf. Gleichzeitig merzt er die grösste Schwachstelle aus, nämlich das Risiko des unverhältnismässigen Anstieges der Kreditkompetenz, durch die Äufnungsbegrenzung. Damit ist sichergestellt, dass der Spielraum z.B. für Landkäufe zugunsten der Wirtschaftsentwicklung ausgebaut wird und gleichzeitig ein massvolles Verhältnis zwischen der Kreditkompetenz und den Finanzierungsmöglichkeiten der Stadt gewahrt wird.

Mit dem Gegenvorschlag wird zudem die Formulierung des Rahmenkredit-Beschlusses angepasst, um in Zukunft Missverständnisse vermeiden zu können.

Weiter enthält der Gegenvorschlag die Erleichterung der Vergabe von Bau-rechtsgrundstücken. Analog zum Landverkauf fallen Landabgaben im Bau-

recht neu in die Kompetenz des Stadtrates, sofern es sich um kleine Grundstücke handelt und sofern die Richtlinien mit den Standardvorgaben eingehalten werden.

Der Stadtrat empfiehlt, die Initiative abzulehnen und stattdessen dem Gegenvorschlag zuzustimmen.

7.2 Aufwertung des Instrumentes Baurecht

Nicht Bestandteil des Gegenvorschlages sind folgende weitere Aufwertungsmassnahmen für das Instrument Baurecht.

- Marktfähige Baurechtszinsen: Mit der angemessenen Abgeltung der Risiken kann die finanzielle Gleichstellung von Baurecht und Verkauf besser erreicht und so die politische Akzeptanz von Baurechtsvergaben erhöht werden. Die höheren Baurechtszinsen führen bei der Stadt zu leicht höheren Erträgen. Gleichzeitig werden die Baurechtsnehmer stärker belastet. Aufgrund der Erfahrungen bei Baurechtsvergaben ist die Preisgebung jedoch kein Diskussionspunkt und die Belastung durch Baurechtszinsen wird als moderat empfunden. Zudem wird gemeinnützigen Wohnbauträgern ein tieferer Risikozuschlag gewährt.
- Anpassung Vergabeprozess: Der Vergabeprozess für grössere, nicht gemeinnützige Wohnbauten wird so angepasst, dass der Grosse Stadtrat dann konsultiert wird, wenn die Einflussmöglichkeiten am grössten sind, nämlich vor der Ausschreibung (und nicht danach). Für Wohnbaugenossenschaften ist ein spezielles Verfahren vorgesehen, welches Rücksicht auf die finanziellen Möglichkeiten gemeinnütziger Wohnbauträger nimmt. Damit wird das Teilnahmerisiko für Wohnbaugenossenschaften reduziert und das Vergabeverfahren attraktiver gemacht.
- Standardisierung von Baurechtsverträgen: Mit der Standardisierung der Baurechtsverträge wird das Verfahren transparenter und es können Aufwände in der Verwaltung und im politischen Bewilligungsprozess reduziert werden.

Insgesamt erhält die Stadt Schaffhausen mit den Aufwertungsmassnahmen ein modernes, transparentes und gut dokumentiertes Instrumentarium für Baurechte. Bereits in der Vergangenheit durfte die städtische Immobilienverwaltung oft Anfragen anderer Gemeinden zum Thema Baurechtsvergaben beantworten. Die Stadt teilt ihre Erfahrungen mit dem Instrument Baurecht gerne. Mit den neuen, standardisierten Baurechtsbedingungen baut die Stadt ihre Vorreiterrolle als Kompetenzzentrum für das Baurecht aus.

Gestützt auf den vorstehenden Ausführungen stellen wir Ihnen folgende

Anträge

1. Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis von der Vorlage des Stadtrates vom 26. September 2017 betreffend «Aufwertung des Instrumentes Baurecht (Botschaft zur Volksinitiative «Zweckbindung der Baurechtszinsen» mit Gegenvorschlag)».
2. Die Volksinitiative «Zweckbindung der Baurechtszinsen» wird den Stimmberechtigten mit dem Antrag auf Ablehnung unterbreitet.
3. Der Initiative wird folgender Gegenvorschlag gegenübergestellt:
 - Der Beschluss der Einwohnergemeinde über einen Rahmenkredit für Land- und Liegenschaftenerwerb vom 15. März 1998 (RSS 1050.7) wird gemäss Beilage 1 geändert.
 - Die Stadtverfassung vom 25. September 2011 (RSS 100.1) wird wie folgt geändert:

Art. 44 lit. d (Änderung fett und kursiv)

Der Stadtrat entscheidet abschliessend über folgende Geschäfte:

(...)

- d) Liegenschaftenkäufe ~~und -verkäufe~~ innerhalb des Rahmenkredits **für Land- und Liegenschaftenerwerb** für die Beschaffung von Grundstücken und Liegenschaften **ins Finanzvermögen als Landreserve zur Abgabe im Baurecht zur Sicherstellung eigener Bedürfnisse sowie zum Zwecke des sozialen Wohnungsbaus und des Baus von Alterswohnungen**²

Art. 44 lit. I (Neueinfügung fett und kursiv)

Der Stadtrat entscheidet abschliessend über folgende Geschäfte:

(...)

- I) **Übernahme und Einräumen von Baurechten unter dem Vorbehalt der Einhaltung der Richtlinien des Grossen Stadtrates zur Vergabe von Grundstücken der Stadt Schaffhausen im Baurecht**
 - **bei Neuvergaben bis zu einem Landwert von 1 Mio. Franken;**
 - **bei Erweiterungen und Änderungen bis zu einem Landwert von 250'000 Franken;**
 - **bei Verlängerungen bis zu einem Landwert von 2 Mio. Franken.**

Art. 27 Abs. 1 lit. d (Ergänzung fett und kursiv)

¹ Der Grosse Stadtrat entscheidet abschliessend über

(...)

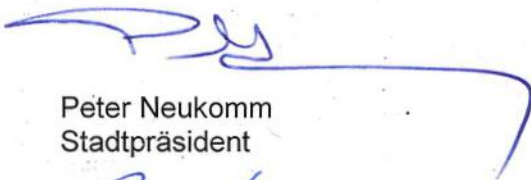
- d) Übernahme und Einräumen von Baurechten. Vorbehalten bleiben die Übernahme oder Veräusserung von Gebäuden auf dem Baurechtsgrundstück nach den Bestimmungen über den Kauf, Verkauf oder Tausch von Grundstücken **sowie die Kompetenz des Stadtrates zur selbständigen Vergabe von Baurechten nach Art. 44 lit. I.**

Der Gegenvorschlag wird den Stimmberechtigten mit dem Antrag auf Zustimmung unterbreitet.

4. Für den Fall, dass sowohl die Volksinitiative und der Gegenvorschlag angenommen werden, empfiehlt der Grosse Stadtrat dem Gegenvorschlag in der Stichfrage den Vorzug zu geben.
5. Der Grosse Stadtrat genehmigt die Revision der Richtlinien zur Vergabe von Grundstücken der Stadt Schaffhausen im Baurecht (RSS 700.4) gemäss Beilage 2.
6. Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis von den Allgemeinen Baurechtsbedingungen (AGBB) gemäss Beilage 3.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES STADTRATES



Peter Neukomm
Stadtpräsident



Christian Schneider
Stadtschreiber

Beilagen:

1. Beschluss Rahmenkredit (gespiegelt, neue Version)
2. a) Richtlinien zur Vergabe von Grundstücken der Stadt Schaffhausen im Baurecht (RSS 700.4)
b) Synoptische Darstellung der Richtlinien (RSS 700.4)
3. Allgemeine Baurechtsbedingungen (AGBB)
4. Formular „Individueller Vertragsteil für Baurechtsvergaben“