

Zürich, 4. November 2019 Witali Späth

RZU-Weiterbildung «Aktive kommunale Liegenschaftspolitik»

Erkenntnisse aus der Veranstaltung

Innenentwicklung zwingt Gemeinden, Entwicklungspotenziale im bestehenden, bereits eingezonten Gebiet zu identifizieren und Ausnutzungsreserven effizienter zu nutzen. Die Beschränkung des Siedlungswachstum im Zusammenspiel mit dem Bevölkerungswachstum (neben weiteren Ursachen) zieht steigende Bodenpreise nach sich. Um eine preisdämpfende Wirkung auf die Mietpreisentwicklung auszuüben und die nötigen Spielräume für soziale Einrichtungen und Infrastrukturen zu schaffen (und damit das Funktionieren des Sozial- und Gemeinwesens sowie die Wohnraumversorgung ärmerer Bevölkerungsgruppen sicherstellen und gewährleisten zu können), müssten Gemeinden über einen substanziellen Anteil des Boden- und Liegenschaftsmarktes (mit-) bestimmen oder verfügen. Sie können öffentlich-rechtliche (z.B. Planung) und privatrechtliche (Verträge, Vereinbarungen, Erwerb) Instrumente einsetzen, um strategische Ziele verfolgen und Umsetzungen im Sinne der eigenen Entwicklungsvorstellungen anstossen zu können oder gar erst zu ermöglichen.

«Aktive kommunale Liegenschaftspolitik» vom 19. September 2019 widmete sich diesem Themenbereich. Dabei stand jedoch die Vermittlung von Grundwissen¹ nicht im Vordergrund. Vielmehr ging es darum, Erkenntnisse aus dem Austausch von Praxiserfahrungen heraus zu gewinnen: Sechs Gemeindevertreter waren eingeladen, um über ihre Erfahrungen und Haltungen zu diskutieren. In den drei Gesprächsrunden kamen unterschiedliche Facetten und Handlungsmöglichkeiten der Gemeinde zur Sprache.

Die Erkenntnisse² sind entlang der folgenden Themen zusammengefasst:

Aktive Bodenpolitik als Teil einer langjährigen politischen Kultur	2
Aktive Bodenpolitik als Vehikel der Innenentwicklung	2
Entwicklungsstrategie als Grundlage	3
Privatrechtliche Institution als Hebel	4
Gute Erfahrungen	4
Legitimation	5
Auf den Punkt gebracht...	6

¹ Das «Dossier zum Thema» liefert Grundlagen. Darüber hinaus sei auf die «Studie zum Postulat Für mehr bezahlbare Wohnungen in Wil» von EBP (2018) verwiesen, in der die Grundlagen zur Schweizer Boden- und Wohnpolitik anschaulich dargestellt sind (S.6-18).

² Verweise auf die vertretenen Gemeinden sind in orange und Stichworte **fett** hervorgehoben.



Aktive Bodenpolitik als Teil einer langjährigen politischen Kultur

- «Aktive Bodenpolitik» ist keine kurzfristig umsetzbare Massnahme, sondern bedarf einer über längere Zeit entwickelten **Planungskultur**. In **Köniz** ist Bodenpolitik eine über Jahrzehnte bewährte und anerkannte Tradition, sodass der Gemeinde nicht selten sogar private Grundstücke vermacht werden.
- Wesentlich ist, dass die Aktivitäten auf dem Boden- und Liegenschaftsmarkt im Sinne des Gemeinwohls und durch **öffentliche Interessen** begründet sind. So wurde z.B. der Kauf des SBB-Areals in **Rüschlikon** damit begründet, dass es sich um einen langwierigen Prozess in einem öffentlich relevanten Raum handelt und die Gemeinde hierfür die Planungshoheit benötigt.
- Zur Etablierung einer derartigen Planungskultur gehört auch, wie bspw. **Goldach** zeigt, dass Gemeinden ihre planerisch erzielten Erfolge immer wieder aufzeigen und darüber sprechen sollten. Dies trägt zur **Vertrauensbildung** in die Tätigkeiten und Initiativen der öffentlichen Hand bei.
- Aktive Bodenpolitik ist nur ein Element einer Planungskultur. Sie muss mit anderen Engagements (Strategie, Eigentümer-Kontaktpflege, Anreize, etc.) unterlegt und einem **Paket von Instrumenten**, die in eine ähnliche Richtung zielen, in ihrer Wirkung verstärkt werden. So konnte das Projekt «Am Stadtplatz» in **Kloten** nur realisiert werden, weil u.a. eine Ladenflächenbeschränkung am Stadtrand durchgesetzt und einzelne Investoren überzeugt werden konnten. Auch für **Köniz** wurde die Wichtigkeit eines umfassenden Werkzeugkastens betont.

Aktive Bodenpolitik als Vehikel der Innenentwicklung

- Das Thema «Bodenpolitik» unterliegt einem **Paradigmenwechsel**: Früher war damit eher der strategische Landerwerb gemeint, den eine Gemeinde für ihr Wachstum benötigte. Heute fallen mehr und mehr die Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen und die Einflussnahme auf das Wohnraumangebot darunter.
- Nicht zuletzt aufgrund der Innenentwicklung rückten in den letzten Jahren die **Ortszentren** in den Fokus. Als Orte der «Wir-Bildung» eignen sie sich besonders für ein ausserordentliches (finanzielles) Engagement der Gemeinde und stellen daher Schwerpunktzonen aktiver Bodenpolitik dar.
- In bereits überbauten (und parzellierten) Gebieten braucht es stellenweise **Arrondierungen**, wie z.B. Landabtausch oder Zusammenlegung bestehender Parzellen und Eigentumsverhältnisse, damit Erneuerungen und Umbauten überhaupt möglich werden. Quartierpläne sind das entsprechende Instrument, dauern aber in der Regel zu lang.



- Mit entsprechenden «Deals» kann eine Gemeinde zu Mindestgrössen für eine **Arealüberbauung** verhelfen – einem effizienten Instrument für Verdichtungsvorhaben. Dazu muss sie jedoch Land erwerben oder welches für einen Abtausch besitzen.
- Das Beispiel **Kloten** zeigt jedoch, dass die Gemeinde auch ohne Eigentum eine aktive Rolle spielen kann. Mithilfe einer **Vorfinanzierung** von Planungsleistungen zeigt sie Eigentümern Potenziale eines über die Parzellengrenzen hinausgehenden Areals auf und motiviert sie dazu, sich dafür zusammenzuschliessen.
- Die Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen erfordert zusätzliche Ressourcen. Das **Mehrwertausgleichsgesetz (MAG)** kann dazu finanziell einen wichtigen Beitrag leisten.
- Die aktuelle Debatte um **dessen Umsetzung (MAV)** rücken Wertschöpfung durch Planung in den Vordergrund und machen damit auch das Thema Bodenpolitik wieder «salonfähig».
- Am konservativ-bürgerlichen Kanton Bern, wo der «Ausgleich von Planungsvorteilen» (Art. 142, BauG) bereits bewährte Praxis ist, zeigt sich, dass die Einflussnahme auf den Bodenmarkt politisch **keine Frage von Links oder Rechts mehr** ist.

Entwicklungsstrategie als Grundlage

- Strategische **Entwicklungsvorstellungen** (Leitbild, Konzept) sind wichtig und hilfreich bei der Einführung und Anwendung bodenpolitischer Massnahmen. Eine Strategie zeigt die beabsichtigten Entwicklungsschwerpunkte, artikuliert die öffentlichen Interessen und liefert so die nötige Legitimation.
- Das Beispiel **Goldach** zeigte hingegen, dass Aktivitäten auf dem Liegenschaftsmarkt auch ohne räumliche Entwicklungsstrategie möglich sind – auch wenn die politische Argumentation dadurch schwieriger ist. Der stetige Kontakt des langjährigen Gemeindepräsidenten zu Grundeigentümern half dabei, «**Möglichkeitsfenster**» zu identifizieren. Weitere Faktoren waren seine Ortskenntnis und -verbundenheit sowie seine Fähigkeit, den Gesamt-Gemeinderat einzubinden.
- Neben räumlichen können auch **thematische Strategien** bodenpolitische Massnahmen begründen. So lassen sich auch gezielt Akzente setzen, um Fördermassnahmen für bestimmte Segmente wie z.B. Alterswohnen, Familien, Kleingewerbe, etc. zu begründen.
- So gesehen, dient eine auf strategischen Überlegungen basierende Bodenpolitik der **Bewältigung demografischer Herausforderungen**. Ein gutes Angebot altersgerechter Wohnungen kann z.B. dazu beitragen, dass ältere Menschen umziehen können und damit zu gross gewordene Einfamilienhäuser für junge Familien frei werden. Wohnungsalternativen in der näheren Umgebung sind dabei hilfreich und auch notwendig, um negative soziale Folgen der Erneuerung (z.B. Verdrängung) zu mildern.



Privatrechtliche Institution als Hebel

- Die Dorf AG in **Entlebuch** steht beispielhaft für ein «**Public-private partnership**» (PPP). Es handelt sich um eine Beteiligung der Gemeinde an einer Entwicklungsgesellschaft, die in strategische Bauprojekte investiert. Die Beteiligung verschafft der Gemeinde ein Mitsprache- und Mitentscheidungsrecht sowie mehr Handlungsspielraum, sodass sie öffentlich relevante Themen (Versorgung, öffentlicher Raum, etc.) direkt in Projektentwicklungen einspeisen kann.
- In der Dorf-AG sind neben dem Gemeindeammann Personen tätig, die in der Gemeinde **wirtschaftlich aktiv und verankert**, jedoch nicht im Baugewerbe tätig sind. Die Investitionen dienen so der Gemeindeentwicklung und sind keine versteckte Subvention des lokalen Baugewerbes.
- Die privatwirtschaftliche Initiative war notwendig, da die Gemeinde aufgrund fehlenden Grundeigentums im Dorfzentrum keine **Entwicklung anstossen** konnte und die privaten Einzeleigentümer keine Investitionen in ihre Liegenschaften mehr tätigten.
- Räumliche Transformation zieht sich über einen langen Zeitraum. Langfristige Entwicklungsziele helfen dabei, politische «Legislatur-Brüche» zu überbrücken. Neben zivilgesellschaftlichen Akteuren erweist sich die Dorf-AG als **Hüter dieser Langfristziele**, da sie privat organisiert ist und so den politischen Wechseln weniger ausgesetzt ist.
- Auch **Rüschlikon** nutzt ein privatrechtliches Gefäss, um auf dem Wohnungsmarkt situativ handeln zu können und so den Einfluss auf das Wohnraumangebot zu steigern. Die **Stiftung Wohnungsbau** ist mit 120 Wohnungen zwar ein «Nischenplayer», jedoch bietet sie einen verhältnismässig grossen Spielraum, z.B. zum Umgang mit Spezialfällen (wie Anfragen aus dem Sozialamt). Über die Zweckbindung und die Vergabekriterien kann direkter Einfluss auf die Belegung der Wohnungen ausgeübt werden.

Gute Erfahrungen

- **Köniz** macht gute Erfahrungen mit **Baurechtsverträgen**. Mit gezielten Regelungen lässt sich auf Rahmenbedingungen und liegenschaftspolitische Zielsetzungen wirksam reagieren.
- Die Baurechtsvergabe schafft neben der Möglichkeit, angemessen auf die aktuelle Situation Einfluss zu nehmen, auch Spielraum, dass **künftige Generationen** auf die heute noch nicht absehbaren Herausforderungen reagieren können.
- **Goldach** hat den **Investorenwettbewerb** als geeignetes Verfahren erlebt, um aktiv auf ein Projekt einwirken zu können, aber nicht ins bauliche Investitionsrisiko gehen zu müssen. Dem Hauptanliegen, Einfluss auf die Nutzungen und die städtebauliche Ausbildung eines öffentlichen Platzes zu haben, konnte auf diesem Wege entsprochen werden.



- Dabei hat auch der **Verzicht auf ein Höchstgebot-Verfahren** eine wichtige Rolle gespielt: Durch einen fixierten Landpreis waren die Eingaben der Bietergemeinschaften besser mit einander vergleichbar.
- Da der Preis etwas unter dem Verkehrswert angesetzt war, gab es mehr Spielraum im Entwurf und folglich mehr Varianz bei den Vorschlägen. **Kleine Abschreibungen** vonseiten der Gemeinde können also zu besseren Lösungen verhelfen – wenn der damit «erkaufte» Mehrwert stimmt.

Legitimation

- Warum darf oder vielmehr soll die öffentliche Hand überhaupt privatrechtlich auf dem Immobilienmarkt agieren? Neben dem gängigen Argument, das eine Gemeinde Raum für öffentliche Aufgaben sicherstellen muss, wurde seitens **Rüschlikon** auch das «**Feuerwehrmann-Problem**» angesprochen. Dieses ist auch als Polizisten- oder Krankenpfleger-Problem bekannt und steht dafür, dass eine Gemeinde allen Einkommensgruppen Wohnraum bieten muss, um funktionieren zu können.
- Planung hat oft mit der Frage zu tun, unter welchen Umständen sich verfassungsrechtlich geschützte **Eigentumsrechte** zugunsten öffentlicher Interessen einschränken lassen. Neben den politischen Verhältnissen und den planungsrechtlichen Möglichkeiten (wie z.B. Schwerpunktzone in PBG SG) spielt v.a. eine Rolle, wie stark öffentliche Interessen in grundlegenden Strategien artikuliert und verankert sind.
- Die Einführung des neuen Baugesetz-Artikels 22 zur Baulandmobilisierung in **Rothenbrunnen** wurde damit angestossen, dass es der Gemeinde an Einwohner/-innen fehlte, um grundlegende **soziale Infrastrukturen aufrechterhalten** zu können. Trotz ausreichend unbebautem und erschlossenen Bauland fehlte es an Wohnungen. Das öffentliche Interesse an einem funktionierenden Gemeinwesen legitimierte ein strikteres kommunales Baugesetz.
- Zur Anwendung des neuen Artikels kam es in **Rothenbrunnen** bis heute nicht. **Allein die neue Möglichkeit**, dass die Gemeinde gegen Baulandhortung rechtlich aktiv werden kann, übte Druck auf hortende Grundeigentümer/-innen aus und entfaltete so ihre Wirkung.
- Erfahrungen mit dem **Enteignungsgesetz im Kanton Thurgau** (EntG) fallen ähnlich aus. Die sehr hohen Anforderungen (Fristen, Verhältnismässigkeit, öffentliches Interesse, volle Entschädigung) tragen dazu bei, dass es faktisch nie zum Eingriff in die Eigentumsfreiheit kommt.



Auf den Punkt gebracht...

- Aktive Liegenschaftspolitik baut auf einer entsprechenden politischen **Kultur** und rechtlichen Verankerung auf.
- Bodenpolitische Massnahmen sollten aus auf das Gemeinwesen bezogenen **Themen** abgeleitet werden und durch diese begründet sein.
- Aktivitäten auf dem Liegenschaftsmarkt stellen wirksame **Hebel** zur Bewältigung verschiedener Herausforderungen der Innenentwicklung dar.
- Die öffentliche Hand ist in einer besonderen **Handlungsposition**. Aus dieser heraus kann sie Entwicklungspotenziale aktivieren und zwischen privaten Immobilien-Akteuren vermitteln.
- Ein erweitertes Verständnis von «aktiver Bodenpolitik» schliesst auch Möglichkeiten der **Einflussnahme** auf Parzellen ein, welche nicht im Eigentum der öffentlichen Hand sind.
- Neben öffentlich-rechtlichen Mitteln müssen Gemeinden auch **privatrechtliche Mittel** (Verträge, Baurechte, Vorkaufrechte, etc.) anwenden.
- Die Gründung **privatrechtlicher Gefässe** (Stiftung, Entwicklungs-AG) kann bei der Verfolgung bestimmter Entwicklungsziele zusätzliche Handlungsmöglichkeiten schaffen.
- Gemeinden können über spezielle **Verfahren und Anreizsysteme** ihre Entwicklungsabsichten wirksam in Planungs- und Bauprozesse einspeisen – bis in die Projektierung hinein.
- Planung schafft **Mehrwerte**, indem sie Nutzungen ermöglicht und regelt. Der Mehrwert aktiver Bodenpolitik liegt v.a. in der Sicherstellung eines funktionierenden Gemeinwesens.
- Rechtlich verankerte **Eingriffsmöglichkeiten** (z.B. Enteignungs- und Vorkaufsrechte) und Eigentumsbeschränkungen (z.B. Baufristen) zur Stärkung öffentlicher Interessen sind auch ohne eine effektive Anwendung wirksam.