



Landgeschäfte mit Genossenschaften:

Fakten und Argumente am Beispiel der Stadt Zürich

Von Peter Schmid

Wohnbaugenossenschaften leisten einen wichtigen Beitrag zur Versorgung der Bevölkerung mit gutem, bezahlbarem Wohnraum. Das meiste Land haben sie in Zürich privat erworben. Baurechte sind keine Subventionen, sondern bringen der öffentlichen Hand mehrfachen Nutzen. Investitionen in den gemeinnützigen Wohnungsbau zahlen sich mehrfach für Gesellschaft und Volkswirtschaft aus.

In der Stadt Zürich übersteigt die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum das Angebot. In den letzten 15 Jahren sind die Mieten in der Stadt Zürich gemäss Mietpreisindex um 19,7% gestiegen, die Konsumentenpreise jedoch nur um 7,6%. Dies obwohl der durchschnittliche Finanzierungssatz (heute Referenzzinssatz des Bundesamtes für Wohnungswesen) von 4% auf 2% gesunken ist. Wird weiter berücksichtigt, dass rund 25% der Wohnungen der Stadt Zürich gemeinnützigen Wohnbauträgern gehören und dass diese die Senkung des Zinsatzes wegen der Kostenmiete weitergegeben haben, wird klar, dass die Mietanstiege im privaten Sektor sogar deutlich höher ausgefallen sein müssen, was die Differenz zwischen den Mieten privater und gemeinnütziger Eigentümer in den letzten Jahren deutlich vergrössert hat.

Diese Verschärfung am Wohnungsmarkt geht nicht spurlos an der Bevölkerung vorbei. So haben die Themen Wohnen und Wohnpreise an Relevanz zugenommen. In der in letzter Zeit verschärften wohnpolitischen Diskussion wurde wiederholt argumentiert, dass die Wohnbaugenossenschaften nur dank verbilligtem Land der öffentlichen Hand so günstige Mieten anbieten könnten und die Wohnbaugenossenschaften mit der Abgabe von Land im Baurecht subventioniert würden. Dieser Argumentation geht dieser Artikel nach.

HOHER ANTEIL AN PRIVAT GEKAUFTEM LAND

70% der Wohnungen von Wohnbaugenossenschaften in der Stadt Zürich stehen auf privat gekauftem Land. 30% der Grundstücke wurden von der öffentlichen Hand gekauft. In den Stadtratsprotokollen sind alle Landgeschäfte der Stadt Zürich festgehalten. Eine Auswertung der seit 1910 getätigten Käufe und Verkäufe sowie der seit 1960 bis 2013 gewährten Baurechte¹ ergibt zu diesen 30% folgende Resultate:

- Die Stadt Zürich hat den heute noch bestehenden Wohnbaugenossenschaften seit 1910 rund 925 000 m² Land verkauft und 552 000 m² Land im Baurecht abgegeben, im Gegenzug hat die Stadt rund 231 000 m² Land von diesen erworben.
- Auf dem Land, das die Stadt netto verkauft oder im Baurecht abgegeben hat, stehen schätzungsweise 11 000-12 000 Genossenschaftswohnungen. Dies sind rund 30% aller Genossenschaftswohnungen in der Stadt Zürich, davon steht rund die Hälfte der Wohnungen auf Land im Baurecht. Die restlichen 70% Genossenschaftswohnungen stehen somit auf von Genossenschaften privat erworbenem Land (Abbildung 1).

EINFLUSS DES GÜNSTIGEN BODENPREISES

Der private Wohnungsbau war nach dem Ersten und Zweiten Weltkrieg praktisch zum Erliegen gekommen. Mit der Förderung der Wohnbaugenossenschaften versuchte die öffentliche Hand, die Wohnungsnot in der Stadt Zürich zu lindern. Die Stadt selbst hatte die finanziellen Mittel dazu nicht. Umso mehr war sie auf die Zusammenarbeit mit Genossenschaften angewiesen, die sich zu einem grossen Teil privat finanzierten. Die Abgabe von Land diente dazu, ein grosses gesellschaftliches Problem zu lösen. Darum war die Zusammenarbeit mit Wohnbaugenossenschaften politisch meist auch nicht umstritten, und deswegen verkaufte die Stadt Zürich bis 1960 ihr Land im Rahmen ihrer Wohnbaupolitik grundsätzlich nur an gemeinnützige Wohnbaugenossenschaften.

Insgesamt stehen gemäss der Landstudie rund 15% der Genossenschaftswohnungen auf von der Stadt gekauftem Land. Bei den Verkäufen bewegen sich über 90% der in den Stadtratsprotokollen angegebenen Landpreise zwischen CHF 2 und 20 pro m². Die ausge-

¹ - Landgeschäfte der Stadt Zürich mit Wohnbaugenossenschaften 1910-2010, Schriftenreihe wbg Band 7, Seite 4; http://www.wbg.zh.ch/wp-content/uploads/wbg_Schriftenreihe_Band7_GzD_A4.pdf

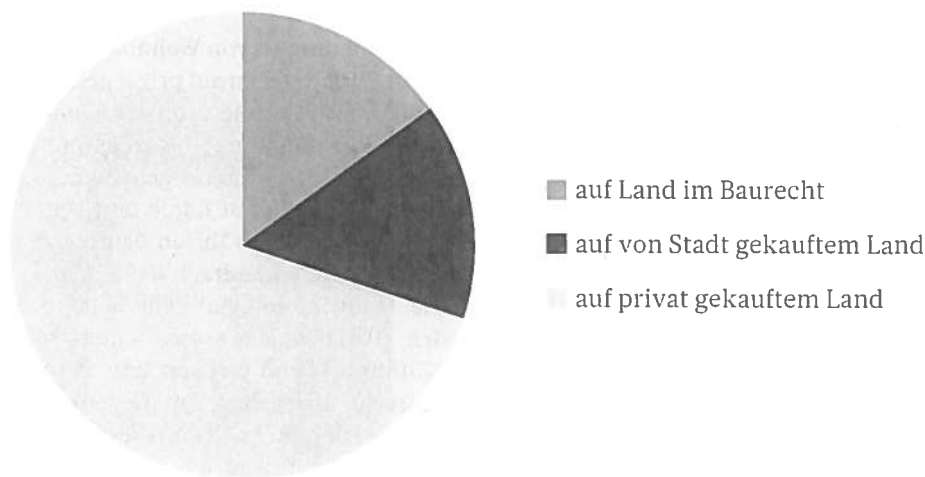


ABBILDUNG 1: Herkunft des Landes von Wohnbaugenossenschaften in der Stadt Zürich (Daten siehe Fussnote 1; eigene Darstellung)

wiesenen Transaktionspreise² für alle Verkäufe (inkl. Private) bewegen sich von 1910 bis 1930 zwischen CHF 7 und 20 und von 1940 bis 1949 zwischen CHF 11 und 25.

Zu berücksichtigen ist, dass es sich beim Verkauf von Land der Stadt Zürich meist um damals eher schlecht erschlossenes Land an der Peripherie der Stadt handelte. Wird somit davon ausgegangen, dass der Kaufpreis des Landes um die Hälfte, also um ca. CHF 5 pro Quadratmeter, vergünstigt wurde und der Landanteil pro Wohnung oder Reiheneinfamilienhaus rund 100 Quadratmeter ausmachte, betrug die Vergünstigung pro Wohnung CHF 500. Die Teuerung macht in den letzten 80 Jahren rund 800% aus, womit der heutige Wert der damaligen Vergünstigung CHF 4000 beträgt. Mit einem Referenzzins von 2% ergibt sich ein Vergünstigungseffekt der heutigen Miete von rund CHF 7 pro Monat, was weniger als 1% der Miete eines solchen Objekts ausmacht.

Zu berücksichtigen ist zusätzlich, dass mit der Abgabe dieses vergünstigten Baulandes auch wertmindernde Auflagen verbunden waren. Das betraf die Verpflichtung zur Kostenmiete sowie zur Subventionierung von Wohnungen oder zur Verfügungstellung von Raum für öffentliche Bedürfnisse (Kindergärten). Ausserdem halfen die Genossenschaften damals der Stadt, ein grosses Problem zu lösen, das sie nicht alleine hätten bewältigen können.

In der Vergangenheit günstig verkauftes Land der Stadt macht also die heutigen tiefen Mieten nicht aus und war mit weiteren Leistungen zugunsten der öffentlichen Hand verbunden.

GÜNSTIGE KOSTENMIETE

Eine hauptsächliche Ursache der günstigen Mieten von gemeinnützigen Wohnbaugenossenschaften liegt in der Kostenmiete und dem Umstand, dass kein Handel mit der Immobilie stattfindet und das Land somit dauernd einer möglichen Spekulation entzogen wird. Die Kostenmiete basiert auf dem Prinzip, dass der Anlagewert in den Büchern bestehen bleibt und nicht dem Marktwert angepasst wird. Er erhöht sich höchstens um aktivierte Investitionen bei Renovationen. Die Mieten werden dann auf diesem Anlagewert (=effektive Investition) kalkuliert. Gemäss dem für gemeinnützige Wohnbauträger gültigen Mietzinsreglement der Stadt Zürich³ wird dieser Anlagewert mit dem Referenzzins verzinst. Dazu kommt eine Quote auf dem Gebäudeversicherungswert, mit dem die Verwaltungs- und Betriebskosten sowie Abschreibungen und Rückstellungen in den Erneuerungsfonds gedeckt werden. Eine 1951 erstellte und gut unterhaltene 4-Zimmer-Wohnung mit 80 m², einem Anlagewert von CHF 138 000 und Gebäudeversicherungswert von CHF 291 300 kostet somit ohne Ne-

2 - Bundesamt für Statistik. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/dienstleistungen/history/01/00/05/04.html>. Statistik Zurich T. 5.5.2. Handänderungen von Grundstücken nach Art des Kaufs 1899-1990

3 - <https://www.stadt-zuerich.ch/fd/de/index/wohnbaupolitik/wohnbauforderung/reglemente.html>.



benkosten in einer Wohnbaugenossenschaft derzeit rund CHF 1000 pro Monat. Auf dem freien Wohnungsmarkt muss für ein solches Objekt rund doppelt so viel bezahlt werden.

ZAHLBARE ERSATZNEUBAUTEN

Der Verzicht auf eine Erhöhung des Bodenwerts hat nachhaltige Auswirkungen auf die Mieten, auch über die Lebensdauer einer Immobilie hinaus. Die Wohnbaugenossenschaften schreiben in der Regel ihre Objekte bis auf den Landwert ab, wenn sie einen Ersatzneubau planen. Der Landwert wird somit oft nur durch die Abbruchkosten erhöht und bleibt somit sehr tief. Zudem schütten die Genossenschaften keinen Gewinn aus, die finanziellen Mittel bleiben in der Genossenschaft. Das stärkt das Eigenkapital und trägt zu günstigeren Mieten bei.

Wurde das Land einmal für CHF 20 pro Quadratmeter gekauft und liegt der heutige Marktwert beispielsweise bei CHF 2000 sowie der Landanteil für eine Wohnung bei 100 Quadratmetern, macht die Differenz der Miete alleine durch diesen tiefen Landwert bei einem Zinssatz von 2% bereits CHF 330 pro Monat aus. Das ermöglicht es den Genossenschaften, auch zahlbare Ersatzneubauten zu erstellen und verringert dank der Kostenmiete auch noch die Marktrisiken.

BAURECHT ALS SUBVENTION?

Die eingangs erwähnte Landstudie zeigt, dass rund 15% der Wohnungen von Wohnbaugenossenschaften auf Land im Baurecht der Stadt Zürich stehen. Der Landpreis dieser Wohnungen wird gemäss den «Richtlinien 65» ermittelt. Dabei handelt es sich um seit 1965 angewendete und seither nur wenig angepasste Richtlinien der Stadt zur Berechnung des Landwertes bei Baurechten. Dieser beträgt zwischen 17% und 18% der Gesamtanlagekosten. Ein Landanteil von 30% und mehr der Anlagekosten ist für Mietwohnungen auf gekauftem Land jedoch heute normal. Das heisst, dass bei einem Anlagevolumen von CHF 10 Mio. für Land und Bau der Liegenschaft beim Baurecht rund CHF 1.8 Mio. Landwert eingesetzt sind bei einem Marktwert, der bis über CHF 3 Mio. sein kann. Es ist somit nachvollziehbar, dass auf den ersten Blick diese Differenz als Subvention empfunden wird. Für eine differenzierte Analyse sind jedoch weitere Aspekte zu berücksichtigen.

Erstens differiert im Normalfall der Landpreis beim Verkauf von Land vom Landwert eines Baurechts um 20-30%. Damit wird ökonomisch berücksichtigt, dass

es sich beim Baurecht ja nur um eine zeitlich begrenzte Nutzung handelt, was einen Minderwert des Landes zur Folge hat. Das heisst, dass erst mit der Aufrechnung dieser Differenz ein Preisvergleich zu einem Kaufpreis legitim ist. Wird der Minderpreis eines Baurechts mit 25% angenommen, beträgt der Anteil des städtischen Landes bereits fast 23% an den Anlagekosten.

Weiter sieht der Baurechtsvertrag der Stadt Zürich mit Wohnbaugenossenschaften keinen üblichen Heimfall nach dem damaligen Verkehrswert (meist 80-100%) vor, sondern der Heimfall erfolgt zum effektiven Anlagewert, wobei auch alle Abschreibungen und Rückstellungen weitergegeben werden müssen. Damit kann mit dem Baurecht keinerlei Substanz für die Genossenschaft gebildet werden. Wenn eine Genossenschaft also einen Bau für CHF 10 Mio. erstellt und nach 90 Jahren CHF 4 Mio. abgeschrieben sowie vorgeschriebene Rückstellungen für den Erneuerungsfonds von ebenfalls CHF 4 Mio. getätigt hat, erhält sie noch CHF 2 Mio., was genau dem Fremdkapital entspricht, das sie noch für die Finanzierung braucht. Der Verkehrswert der Liegenschaft wäre jedoch deutlich höher, weil einerseits eine Teuerung berücksichtigt und andererseits der Restwert höher ist. Bei einem Heimfall von 80% des Verkehrswerts erhält der Baurechtsnehmer für die gleiche Liegenschaft deutlich mehr als die Genossenschaft.

Auch diese wertmindernde Bedingung des Baurechts muss ökonomisch bei der Festlegung des Landwertes berücksichtigt werden. Je nach der angenommenen Teuerung und Länge des Baurechtsvertrags beträgt gemäss Berechnungen des Autors der Barwert dieser Differenz zwischen 30 und über 100% des Landwerts. Beim Barwert wird berechnet, was die Differenz des Heimfalls für diese beiden Varianten heute für einen Wert hat. Wird nur schon ein minimaler Barwert der Differenz von 30% des heutigen Landwerts angenommen und dieser auf dem Landpreis aufgerechnet, sind wir bereits auf einem mit einem Verkauf vergleichbaren Landanteil dieses Baurechts von fast 30%.

Mit dem Baurecht sind jedoch noch weitere Forderungen der öffentlichen Hand verbunden. So müssen 0,5-1% der Bausumme für Kunst am Bau ausgegeben werden. Zudem sind deutlich höhere Energiewerte als gesetzlich vorgeschrieben gefordert, was Mehrkosten von 3 bis 5% der Baukosten zur Folge hat. Diese können nur zu einem kleineren Teil durch Einsparungen bei den Nebenkosten gemindert werden. Dazu muss 1% aller Wohnungen des Bauträgers an das Büro für Notwohnungen der Stadt Zürich vermietet werden, und 1% der Fläche ist der Stadt gratis für Quartiernutzungen zur Verfügung zu stellen. Weiter verpflichtet sich der Bau-

rechtsnehmer, noch 20% der Wohnungen mit Mitteln der öffentlichen Hand vergünstigen zu lassen, was einen nicht unbedeutlichen, ebenfalls nicht vergüteten Mehraufwand für die Verwaltung der Genossenschaft bedeutet. All diese eingeforderten Leistungen führen ökonomisch betrachtet wiederum zu einem Minderwert des Landes bzw. müssen mit diesem vergolten werden. Die Mehraufwendungen für Energie, Kunst und Bau sowie Gratisabgabe machen zwischen CHF 100 und CHF 200 pro Quadratmeter Land aus. Damit ist ein vergleichbarer Landanteil von 30% bereits überschritten.

Als Letztes verlangt die öffentliche Hand bei ihren Baurechtsverträgen die Einhaltung der Kostenmiete. Auch diese Einschränkung bzw. Gegenleistung führt ökonomisch gesehen zu einem tieferen Landwert. Würde das gleiche Baurecht privat gewährt, könnte der Vermieter damit eine Rendite erzielen, die über der Kostenmiete liegt. Der Barwert dieses über die Baurechtslänge kumulierten Gewinns führt zum Betrag, den ein Privater maximal bereit wäre, mehr für dieses Land zu bezahlen. Berechnungen des Autors zeigen, dass dieser Barwert je nach Differenz von Kosten zu Marktmiete beträchtlich werden kann. Nur schon eine Rendite von 1% über 90 Jahre kann den heutigen Landwert mehr als verdoppeln.

Zusammengefasst zeigt die untere Abbildung den Vergleich der Preise zwischen einem Baurecht gemäss den «Richtlinien 65» für gemeinnützige Wohnbauträger und einem Marktpreis exemplarisch auf. 100% ist

der Marktwert. Für den Minderwert eines Baurechts gehen bereits 25% weg, dann die Mehrkosten der weiteren Bedingungen mit weiteren 10%, rechnet man dann noch den Minderwert wegen der Heimfallregelung von 30% weg, ergibt sich ein effektiver Landwert der hier noch bei 35% des Marktwerts liegt. Bei einem marktüblichen Anteil des Landes von 30% des gesamten Anlagewertes von beispielsweise CHF 3 Mio. wäre das mit diesem Baurecht dann ein Anlagewert von CHF 1,05 Mio. Der Richtlinienlandwert beträgt jedoch CHF 1,8 Mio., womit exemplarisch gezeigt ist, dass die Stadt vom Baurecht finanziell profitiert und nicht von einer Subvention gesprochen werden kann.

Für die Beurteilung, ob eine Subventionierung eines Baurechts vorliegt, sind ökonomisch gesehen die wertmindernden Gegenleistungen und Eigentumsbeschränkungen zu berücksichtigen. Diese sind im Baurechtsvertrag der Stadt Zürich so hoch, dass – wenn überhaupt – dies nur in extremen Ausnahmefällen möglich ist.

STADT PROFITIERT VOM BAURECHT

Die Baurechtsverträge der Stadt Zürich mit den Genossenschaften sehen alle fünf Jahre eine Erhöhung des Landpreises um 50% der dazwischenliegenden Teuerung vor, mit einer Verzinsung zum durchschnittlichen Referenzzins der letzten fünf Jahre. Mit der Erhöhung des Landpreises steigt auch der Landwert, wohingegen –

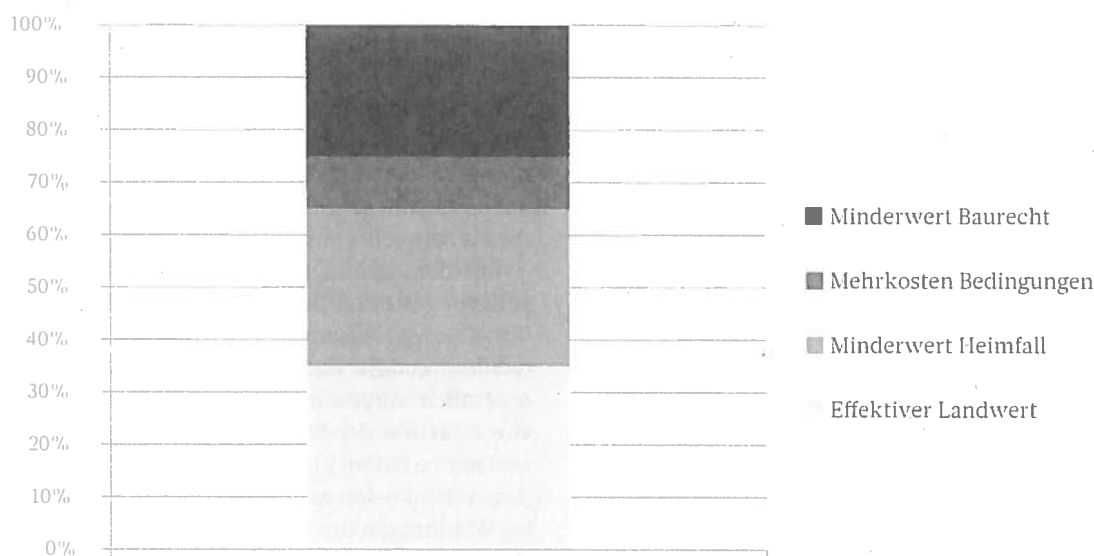


ABBILDUNG 2: Berechnung eines effektiven Landwerts eines Baurechts der Stadt Zürich gemäss «Richtlinien 65».



hätte die Genossenschaft das Land zum Marktpreis gekauft – das gekaufte Land in den Büchern der Genossenschaft nicht ansteigt. Dies führt dazu, dass – je nach Teuerung mehr oder weniger schnell – der Landwert des Baurechts den Marktwert übersteigt und die Mieten der Wohnungen im Baurecht teurer werden, wie wenn das Land der Genossenschaft gehört hätte. Das heisst, dass ganz langfristig gesehen die Mieten von Genossenschaftswohnungen auf gekauftem Land tiefer sind als im Baurecht.

Für die Stadt Zürich ist das Baurecht mit den gemeinnützigen Wohnbauträgern ein lohnendes Geschäft. Werden nämlich die Barwerte aller Baurechtszinsen des an die Genossenschaft abgegebenen Landes zum durchschnittlichen Zins der letzten 50 Jahre gerechnet, bringt das mehr Einnahmen, wie der Verkauf des Landes zum Marktpreis. Und das Land gehört weiter der öffentlichen Hand.

VIELFÄLTIGER ZUSATZNUTZEN DER WOHNBAUGENOSSENSCHAFTEN

Es sind insbesondere zwei Faktoren, die für die Stadt zusätzlich zu einem nicht unerheblichen finanziellen Nutzen führen, wenn sie Wohnbaugenossenschaften fördert.

Erstens führt die Kostenmiete mit den Jahren dazu, dass die Mieten von Genossenschaftswohnungen deutlich unter die Marktmieten sinken. Ein Teil dieser Wohnungen wird durch Personen bewohnt, die Fürsorge- oder Ergänzungsleistungen beziehen. Die öffentliche Hand muss dabei einen weniger hohen Mietzins finanzieren und spart Mittel bei den Sozialausgaben. Dies wurde bereits 2001 in einer kantonalen Studie⁴ festgestellt, die von Einsparungen alleine für die Stadt Zürich von CHF 10 Mio. pro Jahr ausgeht. Dieser Betrag dürfte sich in der Zwischenzeit wegen der stark gestiegenen Mieten noch deutlich erhöht haben. Notabene ist das mehr, als die Stadt Zürich 2013 aus Baurechten von gemeinnützigen Wohnbauträgern (total CHF 8,7 Mio.) eingenommen hat.

Zweitens ist der Flächenkonsum bei Wohnbaugenossenschaften dank deren Belegungsvorschriften deutlich tiefer als bei Miet- und insbesondere bei Eigentumswohnungen.⁵ Damit sinken die Infrastrukturkosten der öffentlichen Hand pro Person (abnehmende Grenzkos-

ten), und die Stadt spart viel Geld. Wenn in der Stadt Zürich alle Genossenschaftswohnungen gleich belegt wären wie der Durchschnitt aller Wohnungen (inkl. Eigentum) in der Stadt Zürich, würden grob gerechnet rund 10 000 Menschen weniger in der Stadt wohnen. Müsste man für diese ein neues Stadtquartier oder eine Kleinstadt bauen, würde die dafür notwendige Infrastruktur (Strassen, öffentlicher Verkehr, Kanalisation, etc.) grosse Kosten verursachen. Die gute Belegung hilft also auch, Kosten der öffentlichen Hand zu sparen.

Nebenbei sei noch erwähnt, dass die bessere Belegung auch positive ökologische Effekte hat und der Stadt Zürich auf dem Weg zur 2000-Watt-Gesellschaft hilft. Zudem investieren Genossenschaften deutlich mehr in ökologische Massnahmen. Das zeigen nur schon die überproportional vielen Solaranlagen auf Dächern von Wohnbaugenossenschaften oder deren höherer Anteil an Minergiebauten.⁶

FAZIT

70% ihres Landes haben Genossenschaften auf dem privaten Markt erworben. Heute stehen nur 15% ihrer Wohnungen auf Baurechtsland. Das Baurecht oder der Kauf zu damals vergünstigten Bedingungen haben nicht zu den heute tiefen Mieten geführt, sondern die Kostenmiete, der Verzicht auf bilanzmässige Aufwertungen und Gewinnausschüttung.

Bei Baurechten der Stadt Zürich bestehen erhebliche Gegenleistungen, die einen verminderten Landwert rechtfertigen. Ein Landwert unter dem Marktwert stellt somit keine Subvention dar, sondern lediglich eine Entschädigung für die von der Stadt verlangten Mehrleistungen. Im Gegenteil profitiert die Stadt langfristig auch finanziell von den Baurechtsverträgen und von den günstigeren Mieten der Genossenschaften, durch die Einnahmen aus den Baurechtszinsen und dadurch, dass sie weniger Unterstützungszahlungen für Wohnraum leisten muss.

Darüber hinaus und viel wichtiger ist jedoch der Beitrag der Genossenschaften zur Versorgung breiter Bevölkerungsschichten der Stadt Zürich mit zahlbarem Wohnraum und damit auch zu einer guten sozialen Durchmischung der Stadt. Das trägt zu einer lebenswerten und lebendigen Stadt bei. Dass die Stadt Zürich gemäss der Mercer-Studie lange auf Platz 1 und heute immer noch auf Platz 2 der attraktivsten Städte der Welt ist, hat gemäss deren Kriterien auch mit zahl-

4 – Statistik info 17/2001 des Statistischen Amtes des Kantons Zürich. Wirkungen und Nutzen der Wohnbauförderung im Kanton Zürich. 5 – Statistik Stadt Zürich, Wohnverhältnisse und Wohnflächenverbrauch der Bevölkerung in der Stadt Zürich, Daten und Analysen 4/2005, Tabelle T-9, 29.

6 – Gemäss Aussagen von verschiedenen Quellen (ewz), die jedoch empirisch noch geprüft werden mussten

barem Wohnraum zu tun. Dieser ist somit ein wichtiger Faktor auch für die international wirtschaftliche Attraktivität des Standorts Zürich.

Ein starker genossenschaftlicher Wohnungsbau in Zürich bringt somit der Gesellschaft und der Volkswirtschaft einen breiten Nutzen. Die Stadt Zürich hat dies bereits vor über 100 Jahren erkannt und den Bau von Genossenschaftswohnungen auch mit der Abgabe von Land gefördert. Es gibt keinen Grund, von diesem Erfolgsrezept abzuweichen und nicht weiter in genossenschaftlichen Wohnungsbau zu investieren und davon zu profitieren. Diese Überzeugung hat sich auch beim Stimmvolk durchgesetzt, das in der Regel alle wohnbaupolitischen Vorgaben mit 70-85% unterstützt und das die Stadt 2011 beauftragt hat, den Anteil an gemeinnützigem Wohnungsbau weiter zu erhöhen.