

Grundeigentum zu Ende denken

*Kleinteilige Eigentumsverhältnisse und Einstimmigkeitserfordernisse werden zusehends zur eigentlichen Herausforderung der Raumentwicklung. Von
Andreas Loepfe*

Wohneigentum breitet sich in der Schweiz rasant aus, auch in hoch verdichteten Räumen: So wurden in der Stadt Zürich in den letzten zehn Jahren gut 3000 Stockwerkeigentumswohnungen neu gebaut; knapp gleich viele entstanden aus der Umwandlung von Mietwohnungen. Dies entspricht einer jährlichen Zunahme des Stockwerkeigentums-Bestandes von 3,5%. Die damit einhergehenden immer kleinteiligeren Eigentumsverhältnisse werden zusehends zur eigentlichen Herausforderung der Raumentwicklung. Die Aufwertung eines Strassenraumes zugunsten der Anrainer, die Koordination von Einzelhändlern in sich entleerenden Innenstädten oder eine raumplanerisch sinnvolle und wertschöpfende Aufstockung einer Liegenschaft im Stockwerkeigentum scheitert oft am Nein Einzelner. Monopolisierte Partialinteressen und faktische Vetorechte verhindern an sich mehrheitsfähige Entwicklungen.

Genossen: bessere Kapitalisten?

Unter Immobilienspezialisten besteht Konsens: Das Stockwerkeigentumsrecht wurde nicht fertig gedacht. Aufgrund der erforderlichen Einstimmigkeit stellt eine Totalsanierung oder ein Ersatzneubau die Stockwerkeigentümergeinschaft vor fast unlösbare Probleme. Erfahrungen aus dem Ausland verdeutlichen, dass das Einstimmigkeitsprinzip eine Orientierung am schwächsten Glied darstellt. Unter Umständen braucht es eine lange Phase des physischen oder sozialen Zerfalls, bis ein Konsens möglich wird oder alle Wohnungen wieder im Besitz einer Partei sind. Selbst nützliche Veränderungen, die mit qualifiziertem Mehr durchsetzbar wären, scheitern oft an individuellen finanziellen Barrieren oder unterschiedlichen Präferenzen. Die mangelnde Wandlungsfähigkeit kann sich dann auch negativ auf Verkäuflichkeit und Wert auswirken.

Regeln schaffen Werte: Die beste Ausgestaltung der Verfügungsrechte am Boden führt zur bestmöglichen Boden-

nutzung und damit zum höchsten Bodenwert. «Freies Grundeigentum» verhindert durch die Einstimmigkeitsregel – so die Hypothese – eine Maximierung des Bodenwertes. Als konkrete Alternative zur Stockwerkeigentümergeinschaft kommen juristische Personen infrage. Naheliegender ist die Genossenschaft. Die mit Kopfstimmrecht ausgestaltete Gesellschaft wird häufig für den gemeinnützigen Wohnungsbau verwendet. Die Genossenschaft an sich ist als Rechtsform zwar nicht gewinnorientiert, bezweckt aber die Förderung der wirtschaftlichen Interessen ihrer Mitglieder und ist damit nicht per se gemeinnützig. Im Gegensatz etwa zu Deutschland existieren in der Schweiz aber bisher nur wenige faktisch nicht subventionierte Wohnbaugenossenschaften.

Als weitere Möglichkeit kommt auch eine Aktiengesellschaft (AG) infrage. Mittels Aktionärsbindungsverträgen kann auch für sie eine Personenorientierung stipuliert werden. Vor Einführung des Stockwerkeigentumsrechts war die AG mit Mieteraktionären verbreitet. Der Handel der Aktien kann durch ein breites Instrumentarium an Vorkauf- und Mitverkaufsrechten so geregelt werden, dass möglichst viel Freiheit im Verkauf besteht, die Gemeinschaft aber dennoch vor unerwünschten Neumitgliedern geschützt ist. Die juristische Person kann im Gegensatz zur Stockwerkeigentümergeinschaft umfassende Sanierungen über Kredite finanzieren. Aufgrund ihrer Rechtspersönlichkeit unterliegen die juristischen Personen aber der Gewinn- und Kapitalsteuer. Dafür löst der Handel von Anteilen einer Minderheitsbeteiligung in der Regel keine Grundstückgewinnsteuer aus. Konzeptionell stellt sich die Frage, ob eine «Wohneigentums-Gesellschaft», die ihren Eigentümern Marktmieten verrechnet, steuerlich nicht analog einem Immobilienfonds mit direktem Grundbesitz behandelt werden sollte: Die Gesellschaft würde wie der Fonds zu einem (reduzierten) Steuersatz besteuert, die Ausschüttung wäre aber für die Eigentümer steuerfrei.

Urban Improvement Districts

Analog der Stockwerkeigentümergeinschaft könnten auch grössere funktionale Räume wie Häuser um einen Hof, Strassenzüge, Altstadtkerne, Einfamilienhausquartiere oder ganze Metropolitanräume durch juristische Personen in demokratischer Weise koordiniert werden. Bruno S. Frey und Reiner Eichenberger sehen solche Functional Overlapping Competing Jurisdiction (FOCJ) sogar als supranationale Organisationsformen. Durch die Optimierung der Bodennutzung wird auch im grösseren Massstab der Landwert gesteigert. Allfällige Ungleichgewichte zwischen wertschöpfenden und wertabschöpfenden Territorien innerhalb eines FOCJ könnten über Ausgleichszahlungen ausgeglichen werden, wie sie hierzulande aus landwirtschaftlicher Melioration bekannt sind. Durch Erbschaft wurde der Grundbesitz im ländlichen Raum auf immer kleinere Parzellen aufgeteilt und dadurch im Hinblick auf die Bewirtschaftung immer ineffizienter. Mit neuer Aufteilung und Ausgleichszahlungen wurde diese Situation in sehr vielen Gemeinden verbessert.

Was aber, wenn die Einstimmigkeitsregel als suboptimal erkannt wird, das Einführen einer besseren, demokratischeren Ordnung aber gerade an dieser Einstimmigkeit scheitert? Wenn nicht alle Rousseaus «Contract social» freiwillig zustimmen, braucht es hoheitliche Instrumente. Im Ausland gewannen in den letzten Jahren sogenannte Urban Improvement Districts Verbreitung: Territoriale Trägerschaften werden auf der Basis privater Initiativen und unter Beteiligung der Betroffenen vor Ort von der öffentlichen Hand rechtlich festgelegt. Damit können Grundeigentümer mit eigenen finanziellen Mitteln und in eigener Verantwortung Massnahmen zur Verbesserung der Situation durchführen. Finanziert werden die «Eigentümerstandortgemeinschaften» durch eine Abgabe, die von der öffentlichen Hand bei allen Grundeigentümern im Gebiet

eingezogen wird.

Wir brauchen neue, innovative Verfügungsrechte, die private Initiativen – räumliches Unternehmertum – mit hoheitlichen Rechten ausstatten. Regeln, die es uns analog der landwirtschaftlichen Melioration ermöglichen, Eigentumsverhältnisse wieder zu vereinfachen. Das sogenannte freie Bodeneigentum ist aber ein politisches Tabu. Bei nüchterner Betrachtung ist dies in urbanisierten Gesellschaften vollkommen realitätsfremd – genauso wie die Vorstellung einer rational-technokratischen, planwirtschaftlichen Raumbewirtschaftung. Die demokratische Stadt wird nicht gebaut; sie entsteht. Politiker und Raumplaner können lediglich den Entwicklungsrahmen definieren.

Das (Neu-)Baurecht aus der Zeit des Wirtschaftswunders muss in ein prozessorientiertes «Umbaurecht» überführt werden. Die neuen Regeln bedürfen einer höheren kollektiven Intelligenz. Ihr Wert wird nicht an der Nähe zu abstrakten Idealen, sondern an ihrer empirischen Wirksamkeit gemessen. Wer die Nicht-Beherrschbarkeit komplexer gesellschaftlicher Prozesse akzeptiert, erkennt, dass nur der Wettbewerb einer Vielzahl möglicher Regeln und ein sorgfältiges Monitoring zu einer produktiven Evolution der Governance führen. Die beste Regel kann nicht abstrakt bestimmt werden und gilt schon gar nicht für immer. Im Rahmen des Umbaurechts wird Raumentwicklung zur Führungsaufgabe für Sozial- und andere Unternehmer. Der in Raumplanungskreisen vielfach geforderte «Kümmerer» als Leader von Ad-hoc-Organisation bekommt formale Kompetenzen und wird in der Form eines Objekt-, Gebiets- oder Urban Managers zu einem neuen Berufsbild. Als Vorgänger – vielleicht auch Vorbilder – könnten Thomas Helds Führungsgeschick bei der Realisierung des KKL oder Josef Estermanns Enteisung der Koch-Ära genannt werden.

Freiheit wofür?

Im realen Raum stösst die eigene Freiheit schnell an die Grenzen der Freiheit anderer. Die Zukunft wird zeigen, wie hoch der Leidensdruck sein muss, bis wir in pragmatischer Weisheit unsere «Freiheit, zu verhindern», zugunsten unserer «Freiheit, etwas zu erreichen», einschränken. Erstarren die (Par-)Zellen in gegenseitiger Verhinderung, verliert der Organismus, die Stadt, die Gesellschaft ihre Freiheit und Lebendigkeit.

Andreas Loepfe ist Geschäftsführer der Inreim AG und Managing Director des CUREM – Universität Zürich.