

Sitzung vom 11. Dezember 2024

1291. Motion (Boden für kommende Generationen sichern)

Kantonsrätin Silvia Rigoni und Kantonsrat Tobias Langenegger, Zürich, sowie Kantonsrätin Judith Stofer, Dübendorf, haben am 30. September 2024 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird gebeten, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, welche den Kanton und die Gemeinden verpflichtet, ihre Grundstücke grundsätzlich im Eigentum zu behalten. Sie können diese Dritten im Baurecht zur Verfügung stellen. Ausnahmen, wie z. B. für Landabtausch und Verkauf an öffentlich-rechtliche und gemeinnützige Trägerschaften und ähnliches, sind vorzusehen.

Begründung

Die Szenarien der Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz sind bekannt. Der Kanton Zürich ist besonders von einem grossen und zunehmenden Bedarf an Wohnraum herausgefordert. Der Boden ist ein knappes und nicht beliebig vermehrbares Gut und soll auch für kommende Generationen zu guten Bedingungen gesichert werden. Der Boden soll von der öffentlichen Hand selber genutzt werden, aber auch von Dritten im Baurecht zur Nutzung überlassen werden können. In Wohnzonen sollen gemeinnützige Bauträger, welche zahlbare Wohnungen zur Verfügung stellen, bevorzugt werden.

Eigene Grundstücke ermöglichen dem Kanton und den Gemeinden eine Steuerung der Siedlungsentwicklung und das Betreiben einer nachhaltigen und aktiven Wohnungspolitik. Die Sicherung des Bodens als öffentlicher Besitz ist auch finanzpolitisch interessant. Langfristig profitiert der Kanton und die Gemeinden von der Wertsteigerung des Bodens, denn die Einnahmen aus den Baurechtszinsen übersteigen über die Jahrzehnte den Erlös bei einem Verkauf.

Ausnahmen sollen im Gesetz geregelt werden. Sie sollen insbesondere dazu dienen, dass Grundstücke an eine Körperschaft des öffentlichen Rechts oder eine gemeinnützige Trägerschaft verkauft werden dürfen. Zusätzlich können Grundstücke in der öffentlichen Hand bei einem Landerwerb durch Kanton oder Gemeinden an Dritte verkauft werden, wenn die Grundstücke in Bezug auf Fläche und Nutzung vergleichbar sind. Weiter sind Gemeinden, welche bereits die Pflicht, den eigenen Boden zu behalten, in ihre Gemeindeordnung aufgenommen haben, von dieser neuen Regelung nicht betroffen.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Silvia Rigoni und Tobias Langenegger, Zürich, sowie Judith Stofer, Dübendorf, wird wie folgt Stellung genommen:

Zur Erfüllung seiner Aufgaben hält der Kanton eines der grössten Immobilienportfolios der öffentlichen Hand in der Schweiz mit rund 14 000 Grundstücken, wovon etwa 1700 überbaut sind. Für dessen Entwicklung hat der Regierungsrat 2017 seine Immobilienstrategie festgesetzt (RRB Nr. 901/2017). Gemäss der Immobilienstrategie soll der Kanton die zur Erfüllung der Kernaufgaben notwendigen Immobilien zwecks langfristiger Wirtschaftlichkeit und Handlungsfähigkeit möglichst im Eigentum halten (Grundsatz «Eigentum vor Miete»).

Der Regierungsrat teilt die Einschätzung der Motionärinnen und des Motionärs, dass der langfristigen strategischen Flächensicherung für die Erfüllung kantonaler Aufgaben eine zunehmende Bedeutung zukommt. Aus diesem Grund hält er hierfür ein grösseres Teilportfolio im allgemeinen Finanzvermögen und hat mit RRB Nr. 243/2023 die Baudirektion beauftragt, zur Deckung des wachsenden Raumbedarfs frühzeitig zusätzlich Flächen zu erwerben. Dies erfolgte auch aufgrund des anhaltend hohen Bevölkerungswachstums.

Trotzdem ist der Kanton darauf angewiesen, etwa einen Drittel der zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Immobilien am Markt anzumieten. Im Portfolio des Kantons befinden sich demgegenüber nach wie vor zahlreiche Objekte, für welche er dauerhaft keine Verwendung hat (u. a. einzelne Einfamilienhäuser aus der Zeit der Wohnsitzpflicht kantonaler Angestellter, Bauernhäuser mit Umschwung, Wald, Restlandflächen aus dem realisierten oder beabsichtigten Strassenbau usw.).

Zuständigkeiten für eine aktive Wohnbaupolitik

Gemäss Art. 110 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) fördern Kanton und Gemeinden den gemeinnützigen Wohnungsbau und das selbst genutzte Wohneigentum. Eine aktive Wohnbaupolitik zwecks Erstellung preisgünstigen Wohnens ist auf kommunaler Ebene sinnvoll angesiedelt, da die Bedürfnisse vor Ort besser bekannt sind. Städte und Gemeinden, die stärker vom Thema betroffen sind, betreiben teilweise bereits seit vielen Jahren eine aktive Wohnbaupolitik. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips und unter Berücksichtigung der Rollenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden gewährt der Kanton den Gemeinden auch in diesem Bereich möglichst weiten Handlungsspielraum (vgl. Art. 85 Abs. 1 KV).

Während eine finanzielle Förderung gemäss Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung (LS 841) möglich ist, besteht für den Kanton keine rechtliche Grundlage, um als Immobilieneigentümer preis-

günstigen Wohnraum selbst zu erstellen und zu bewirtschaften. Auch darf der Kanton keine bevorzugte Behandlung einzelner Wohnbauträger beim Verkauf von Grundstücken vornehmen. Vielmehr stünde eine solche im Spannungsverhältnis mit den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der Gleichbehandlung, der Wirtschaftsfreiheit sowie des Willkürverbotes.

Aus diesem Grund werden Liegenschaften gemäss kantonaler Veräusserungspraxis zuerst der Standortgemeinde angeboten. Dies ermöglicht es den Standortgemeinden, bedarfsweise und situationsgerecht zu handeln. Erst danach werden sie öffentlich ausgeschrieben.

Ausgangslage für die Gemeinden

Verschiedene Gemeinden haben sich selbst aufgrund ihrer spezifischen Ausgangslage Veräusserungsverbote auferlegt. Die Unterschiede bezüglich der Ausgangslage sind indessen sehr gross. Namentlich in kantonale peripher gelegenen Gemeinden ergibt es in der Regel keinen Sinn, eine grosse Zahl von Objekten in der öffentlichen Hand zu halten bzw. zu horten. Es steht den Gemeinden frei, Veräusserungsvorgaben und Einschränkungen in ihren Gemeindeordnungen festzuschreiben. Hingegen würde ein kantonales Verbot von Veräusserungen die Gemeindeautonomie erheblich einschränken. Diesen lokalen Ungleichheiten zwischen den Gemeinden ist auch in der Gesetzgebung Rechnung zu tragen. Eine allgemeine Verpflichtung, gemeindeeigene Liegenschaften unbefristet im Eigentum zu halten, würde zu unzweckmässigen Situationen führen.

Kantonale Veräusserungspolitik

Mit Beschluss Nr. 175/2022 hat der Regierungsrat die Portfoliostrategie für die Liegenschaften des allgemeinen Finanzvermögens festgesetzt und damit die Eckwerte der Anlage- und Veräusserungspolitik und den Veräusserungsprozess definiert. Nach restriktiven Grundsätzen werden einzig Liegenschaften veräussert, welche einem spezifischen der insgesamt fünf Teilportfolios zugeteilt sind. Gemäss den Kriterien dieses Teilportfolios dürfen sich solche Liegenschaften in keiner Art und Weise für eine künftige kantonale Aufgabenerfüllung eignen. Darüber hinaus dürfen sie keinen kantonalen Interessen dienlich sein, welche das weitere Halten rechtfertigen würden. Ein Mitberichtsverfahren bei allen Direktionen gemäss § 46 Abs. 2 der Finanzcontrollingverordnung (FCV; LS 611.2) stellt sicher, dass alle kantonalen Interessen berücksichtigt werden.

Der Kanton veräussert demzufolge keine langfristig nützlichen oder strategisch bedeutsamen Liegenschaften. Wenn er einzelne Liegenschaften veräussert, bereinigt er damit sein sehr umfangreiches Portfolio strategisch sinnvoll. Bei den Veräusserungsobjekten handelt es sich häufig um Instandsetzungsbedürftige Einfamilien- oder kleinere Mehrfamilien-

häuser sowie kleine oder schlecht nutzbare Grundstücke bzw. Restparzellen. Deren Werterhalt und die Bewirtschaftung ist mit personellem und finanziellem Aufwand verbunden, weshalb der Kanton auch aufgrund des Grundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit des kantonalen Finanzhaushalts gemäss Art. 122 Abs. 2 KV der falsche Eigentümer dieser Objekte ist.

In aller Regel eignen sich solche Objekte auch nicht zur Abgabe im Baurecht. So würde eine Baurechtsabgabe von Instandsetzungsbedürftigen Liegenschaften einen langfristigen Verwaltungsaufwand mit sich bringen (Inkasso, Bewirtschaftung Baurechtsvertrag, Anpassungen Baurechtskonditionen, Ausfall Baurechtsnehmerin oder -nehmer, Heimfallverhandlungen usw.). Sollten die Baurechtskonditionen dann aus sozialpolitischen Gründen vergünstigt sein und gemeinnützige Wohnträger bevorzugt werden, würde dies einen Einnahmenverzicht darstellen (§ 29 Abs. 1 lit. e FCV). Überdies wäre aufgrund der verfassungsmässigen Gebote der Rechtsgleichheit und der Wirtschaftsfreiheit auch für die Baurechtsvergabe grundsätzlich eine öffentliche Ausschreibung vorzunehmen (mit Kontrolle der avisierten Mietzinse usw.). Dies stellt wiederum einen bedeutsamen Mehraufwand dar.

Im Durchschnitt der letzten Jahre wurde lediglich eine geringe Zahl von Liegenschaften veräussert, jährlich in einem wertmässig tiefen Promillebereich der Gesamtzahl der Grundstücke. Die Einnahmen dieser Veräusserungen decken die Kosten für den Erwerb zusätzlicher Liegenschaften nicht.

Verbesserung der Rahmenbedingungen für Wohnungsbau

Der Regierungsrat begegnet der Wohnsituation mit einem koordinierten Ansatz. Dieser soll einerseits die gezielte Förderung von Wohnraum für einkommensschwache Personen zusätzlich stärken und andererseits regulatorische Rahmenbedingungen dahingehend anpassen, dass die Erstellung von Wohnraum allgemein erleichtert wird (vgl. Vorlagen 5969, Gegenvorschlag des Regierungsrates zur kantonalen Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich» und 5994, Gegenvorschlag des Regierungsrates zur kantonalen Volksinitiative für mehr günstige und gemeinnützige Wohnungen [«Wohnungsinitiative»]).

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 327/2024 abzulehnen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli