

Sitzung vom 2. Oktober 2019

903. Anfrage (Erwerb von Liegenschaften im Finanzvermögen ohne Limit?)

Die Kantonsräte Stefan Schmid, Niederglatt, Hans-Peter Amrein, Küssnacht, und Lorenz Habicher, Zürich, haben am 24. Juni 2019 folgende Anfrage eingereicht:

Am 8. Mai 2019 teilte der Stadtrat von Zürich mit, dass er Liegenschaften ins Finanzvermögen eigenständig erwerben will. Der Stadtrat beabsichtigt, die Gemeindeordnung dahingehend zu ändern, dass er Liegenschaften ins Finanzvermögen abschliessend in eigener Kompetenz erwerben kann. Damit soll ein Vorstoss der SP-, Grüne- und AL-Fraktionen umgesetzt und die Rechtssicherheit gewährleistet werden.

Heute ist der Stadtzürcher Gemeinderat ab zwei Millionen Franken sowohl für den Erwerb ins Finanz- wie ins Verwaltungsvermögen zuständig. Nur bei zeitlicher und sachlicher Dringlichkeit bewilligt der Stadtrat Anlagegeschäfte in unbeschränkter Höhe. Der Stadtrat argumentiert, dass er neu analog dem Zürcher Regierungsrat für sämtliche Käufe von Finanzliegenschaften zuständig sein will.

Dieses städtische Ansinnen birgt diverse Gefahren für den Finanzhaushalt der Stadt Zürich und damit indirekt auch für den Haushalt des Kantons Zürich und ultimo ratio alle seine Gemeinden: Falls der Immobilienmarkt nach Wertberichtigungen des städtischen Immobilienportfolios verlangt, könnte dies entsprechende Auswirkungen haben.

Während Kantone und Bund aus übergeordneten Interessen entsprechende Flexibilität benötigen (so um strategische Landkäufe für Infrastrukturbauten zu tätigen oder als spätere Abgeltung von Realersatz) besteht bei den Kommunen keine unmittelbare Dringlichkeit, um ein solches Vorgehen zu erlauben.

In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:

1. Wie wertet der Regierungsrat das stadtzürcherische Ansinnen, Investitionen in Liegenschaften in das Finanzvermögen der Stadt in unbegrenzter Höhe dem Zürcher Stadtrat zu übertragen?
2. Inwiefern sieht oder unterscheidet der Regierungsrat seine eigenen Aufgaben und Kompetenzen im Bereich Land- und Immobilienerwerb im Vergleich mit der Exekutive einer Stadt oder einer Gemeinde?
3. Welche Risiken sieht der Regierungsrat einhergehend mit steigenden Immobilienportfolios der Zürcher Städte und Gemeinden?

4. Wie wertet der Regierungsrat eine Akkumulierung von Wohnimmobilien durch die öffentliche Hand in Bezug auf die freie Marktwirtschaft?
5. Sieht der Regierungsrat regulatorischen Handlungsbedarf für allfällige Obergrenzen entsprechender Anlagekategorien?
6. Welche gesetzliche Grundlage müsste angepasst werden, um risikomindernde Bestimmungen festzusetzen?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Stefan Schmid, Niederglatt, Hans-Peter Amrein, Küssnacht, und Lorenz Habicher, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Der Regierungsrat nimmt zu politischen Entscheiden von Gemeinden grundsätzlich keine Stellung, sofern der Kanton vom Gegenstand nicht direkt betroffen ist. Im Rahmen der Gemeindeautonomie ordnen die Gemeinden ihre Angelegenheiten selbst und regeln die Grundzüge ihrer Organisation in der Gemeindeordnung. Deshalb beantwortet der Regierungsrat die vorliegende Anfrage lediglich im Allgemeinen.

Der Erwerb von Liegenschaften an zentralen Lagen erfolgt heutzutage oft in dynamischen Bieterverfahren. Neben dem Preis und weiteren Vertragsbestandteilen gewinnt die Fähigkeit der Käuferin oder des Käufers, einen Kauf schnell abwickeln zu können, zunehmend an Bedeutung. Viele Verkäuferinnen oder Verkäufer sind kaum bereit, mehrere Monate auf einen (ungewissen) Entscheid der politischen Instanzen zu warten. Sollte eine Verkäuferin oder ein Verkäufer dazu dennoch bereit sein, wird oftmals eine Stillhalteprämie bzw. ein Zuschlag für die Wartezeit bis zum endgültigen politischen Entscheid gefordert. Dies kann Käufe der öffentlichen Hand verteuern und erschweren. Teilweise führt dies auch dazu, dass die öffentliche Hand auf dem Liegenschaftensmarkt nicht genügend agil auftreten kann und damit als Vertragspartei von Beginn an ausscheidet. Regelungen, welche die Handlungsfähigkeit eines Gemeinwesens gewährleisten, können somit grundsätzlich einem öffentlichen Interesse entsprechen.

Zu Frage 1:

Der kantonale Gesetzgeber räumt den Gemeinden einen grossen Handlungsspielraum zur Bestimmung des zuständigen Organs für die Tätigkeit von Anlagegeschäften ein. § 117 Abs. 2 lit. a des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (GG; LS 131.1) gibt den Gemeinden lediglich vor, dass ab einem in der jeweiligen Gemeindeordnung bestimmten Betrag die Veräusserung von sowie die Investitionen in Finanzliegenschaften von der Gemeindeversammlung oder vom Gemeindeparlament beschlossen werden müssen.

Der Regierungsrat prüft im Rahmen der Genehmigung einer Gemeindeordnung oder einer Änderung einer Gemeindeordnung (§ 4 Abs. 1 GG), ob die entsprechenden Bestimmungen in der Gemeindeordnung rechtmässig sind.

Zu Frage 2:

Kanton und Gemeinden erfüllen die ihnen gemäss Gesetz zugeordneten Aufgaben. Zu diesem Zweck erwerben beide Liegenschaften, die sie in erster Linie für ihre Verwaltungsaufgaben verwenden. Während der Kanton Landkäufe für Infrastrukturbauten beispielsweise im Bereich der Justiz oder der Bildung tätigt, nehmen die Gemeinden Liegenschaftserwerbe unter anderem im Volksschulbereich, für Alterszentren, Werkgebäude oder auch für den kommunalen Wohnungsbau vor. Beide Gemeinwesen benötigen Flexibilität, um sich strategisch, d. h. vorsorglich Land sichern zu können. Entsprechend sehen sowohl § 58 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über Controlling und Rechnungswesen vom 9. Januar 2006 (CRG; LS 611) für den Kanton als auch § 117 GG für die Gemeinden grundsätzlich vor, dass die Exekutive Finanzliegenschaften erwerben kann.

Die Aufgaben einer Gemeinde sind im kantonalen Recht nicht abschliessend aufgezählt. Die Gemeinden sind befugt, freiwillig zusätzliche Aufgaben zu übernehmen, soweit es sich um typisch lokale Angelegenheiten handelt, um welche sich Kanton oder Bund nicht umfassend kümmern. Voraussetzung ist, dass die Aufgabenerfüllung auf einer vom zuständigen Gemeindeorgan erlassenen hinreichenden Rechtsgrundlage beruht (Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2017.00266 vom 20. Dezember 2017, E. 6.5). 2011 haben die Stimmberechtigten der Stadt Zürich einen wohnpolitischen Grundsatzartikel in der Gemeindeordnung verankert (Art. 2^{quater}). Damit stellt die Förderung von kostengünstigem Wohnen ein von der Bevölkerung der Stadt Zürich angenommenes, kommunales öffentliches Interesse dar.

Die kantonale Kompetenzordnung hat sich grundsätzlich bewährt. Eine Problematik auf kantonalen Stufe stellen beabsichtigte Käufe von bereits angemieteten Liegenschaften dar. Solche Liegenschaften dienen bereits einem bestimmten, im öffentlichen Interesse liegenden Zweck (z. B. Schulnutzung). In diesen Fällen muss ein Erwerb direkt ins kantonale Verwaltungsvermögen erfolgen, da der Kaufpreis als Ausgabe im Sinne von § 34 CRG zu qualifizieren ist. Wegen der Höhe des Kaufpreises und der Qualifikation der Ausgabe fällt die Ausgabekompetenz in den meisten Fällen in die Zuständigkeit des Kantonsrates (gemäss § 36 lit. a CRG). Wie dargelegt, kann die Dauer bis zum Vorliegen des Ausgabenbeschlusses, die Unsicherheit der Genehmigung und auch die mit der Beratung im Kantonsrat verbundene Öffentlichkeit sämtlicher Vertrags-

bestandteile dazu führen, dass der Kanton trotz marktkonformem Angebot keinen Zuschlag erhält. Damit wird die Umsetzung der kantonalen Immobilienstrategie (vgl. RRB Nr. 901/2017) gerade bei Liegenschaften, in denen der Kanton bereits Mieter ist, erschwert. Das kantonale Immobilienamt prüft deshalb derzeit, wie die eingeschränkte Handlungs- und Marktfähigkeit des Kantons in diesen Fällen verbessert werden könnte.

Zu Fragen 3 und 4:

Die Anhäufung von Wohneigentum durch Städte und Gemeinden kann problematisch sein, wenn daraus wettbewerbsverzerrende Strukturen entstehen. Eine Marktbeherrschung durch eine Stadt oder Gemeinde kann zudem zu einer unerwünschten Risikokonzentration zulasten der Steuerzahlenden führen.

In der Stadt Zürich ist weniger als ein Zehntel der Wohnungen im Eigentum der öffentlichen Hand. Zählt man die Wohnungen im Eigentum von Baugenossenschaften dazu, kommt man auf einen Anteil von rund einem Drittel. Demnach gehören rund zwei Drittel privaten Personen, Unternehmen und institutionellen Anlegern.

Zu Fragen 5 und 6:

Die Bestimmung des Gemeindegesetzes, wonach der Erwerb von Finanzliegenschaften ohne anderslautende Regelung in der jeweiligen Gemeindeordnung vom Gemeindevorstand vorgenommen werden darf (§ 117 GG), ist seit dem 1. Januar 2018 in Kraft. Es steht in der Kompetenz der Gemeinden, auch in diesem Bereich differenzierte Regelungen vorzusehen. Es sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass der Kanton die Autonomie der Gemeinden in diesem Bereich einschränken sollte. Der Regierungsrat sieht deshalb keinen regulatorischen Handlungsbedarf.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli