

Sitzung vom 4. März 2026

188. Anfrage (Neubewertung von Liegenschaften im Finanzvermögen der Gemeinden)

Die Kantonsräte Thomas Anwander, Winterthur, Martin Huber, Nefenbach, und Marc Bochsler, Wettswil a. A., haben am 24. November 2025 folgende Anfrage eingereicht:

Gemäss § 24 der Gemeindeverordnung müssen die Gemeinden einmal pro Legislaturperiode Grundstücke im Finanzvermögen neu bewerten. Diese Neubewertung führt zu entsprechenden Buchgewinnen bei den Gemeinden, ohne dass die Liquidität gleichzeitig zunimmt.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Welches sind die übergeordneten finanzpolitischen Überlegungen, dass die Zürcher Gemeinden die Liegenschaften einmal pro Legislaturperiode neu bewerten müssen?
2. Welchen Nutzen sieht der Regierungsrat in einer Regelung, welche dank Buchgewinnen zu einem höheren Eigenkapital führt, ohne dass sich die Liquidität der Gemeinden verändert?
3. Welche Methoden, wie Ertragswert, Verkehrswert, Steuerwerte gibt der Kanton Zürich den Gemeinden betreffend der Bewertung von Grundstücken vor, und welche Methoden sind für die einzelnen Arten von Grundstücken (Landwirtschaftsland, unbebaute Grundstücke, Baurechte) sinnvoll?
4. Inwieweit muss bei der Bewertung von Grundstücken berücksichtigt werden, dass eine Gemeinde gewisse Grundstücke aus rechtlichen Gründen nicht veräussern, sondern nur im Baurecht abgeben kann oder explizit oder implizit keine Absicht hat, Grundstücke im Finanzvermögen zu veräussern?
5. Teilt der Regierungsrat die Ansicht, dass eine sinnvolle Bewertung von Grundstücken nur möglich ist, wenn die Gemeinden für das Immobilien-Portfolio oder allenfalls für einzelne Immobilien eine Eigentümerstrategie haben?
6. Teilt der Regierungsrat die Ansicht, dass bei dem Gebot des mittelfristigen Ausgleichs der Rechnung einer Gemeinde nicht nur auf Ertragsüberschüsse der Erfolgsrechnung abgestellt werden soll, sondern vermehrt auf den operativen Cash Flow (Cash Flow vor Investitionen)?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Thomas Anwander, Winterthur, Martin Huber, Nefenbach, und Marc Bochsler, Wettswil a. A., wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die Rechnungslegung erfolgt in Anlehnung an das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2) und soll gemäss § 118 des Gemeindegesetzes (GG, LS 131.1) die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend darstellen. Sie orientiert sich am «True and Fair View»-Prinzip. Dieses übergeordnete Rechnungslegungsprinzip verlangt, dass die Jahresrechnung die wirtschaftlichen Tatsachen zuverlässig wiedergibt und ein wahres und richtiges Bild der finanziellen Lage des öffentlichen Gemeinwesens vermittelt.

Das Finanzvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden können. Es wird zum Verkehrswert bewertet (§ 131 Abs. 1 GG). Die erfassungspflichtigen Vorgänge und Tatbestände müssen willkürfrei und wahrheitsgetreu erfasst werden. Die willkürliche Bildung von stillen Reserven durch Unterbewertung ist unzulässig.

Grundsätzlich ist im Rahmen der jährlichen Bewertung zum Bilanzstichtag die Werthaltigkeit der Vermögenswerte zu überprüfen und zu dokumentieren. Folglich wären auch die Liegenschaften im Finanzvermögen jährlich nach dem Verkehrswertprinzip zu überprüfen und gegebenenfalls wertmässig anzupassen.

Die Neubewertung der Liegenschaften im Finanzvermögen ist für die Gemeinden jedoch mit einem erheblichen Aufwand verbunden. Unter Berücksichtigung dieses Aufwands sowie des Verkehrswertprinzips ist es sachgerecht, die Liegenschaften des Finanzvermögens einmal pro Legislaturperiode neu zu bewerten und die Werte an die aktuellen wirtschaftlichen Verhältnisse anzupassen. Dies trägt der wirtschaftlichen Realität Rechnung, da sich die Verkehrswerte in der Regel nicht jährlich wesentlich ändern. Die periodische Neubewertung beugt der Bildung stiller Reserven sowie überhöhter Bilanzpositionen vor und sichert die langfristige Glaubwürdigkeit der Finanzberichterstattung.

Bei wesentlichen Änderungen des Verkehrswertes muss jeweils unmittelbar eine Neubewertung erfolgen (und zwar unabhängig von den periodischen Neubewertungen): Zum Beispiel bei Investitionen in das Grundeigentum oder bei Änderungen der Bau- und Zonenordnung (§ 24 Abs. 2 lit. a und c Gemeindeverordnung [LS 131.11]).

Zu Frage 2:

Die Neubewertung dient dazu, dass die Gemeinden ihre Vermögenswerte den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend darstellen und die Grundsätze der Rechnungslegung einhalten. Das Vertrauen der Gläubigerinnen und Gläubiger sowie der Bevölkerung in die Vermögenslage der Gemeinde wird dadurch gestärkt. Darüber hinaus verbessert eine transparente Vermögensdarstellung die Qualität der Entscheidungsgrundlagen für die Mitglieder von Behörden und Verwaltungen, da etwa Beschlüsse über Investitionen und Sanierungen auf verlässlichen Vermögensinformationen beruhen.

Im Übrigen stärkt ein höheres Eigenkapital die Bilanz der Gemeinden und verbessert die Kreditwürdigkeit, was zu günstigeren Konditionen bei der Aufnahme von Fremdmitteln zur Finanzierung von Investitionen führen kann.

Zu Frage 3:

Die Positionen des Finanzvermögens werden zum Verkehrswert bilanziert (§ 131 Abs. 1 GG). Die Methoden zur Bewertung des Finanzvermögens sind im Anhang 2 der Gemeindeverordnung geregelt (Ziff. 1). Die vorliegend interessierenden Positionen werden wie folgt bewertet:

- Grundstücke zum Verkehrswert (Ziff. 1.11);
- mit Baurechten belastete Grundstücke anhand des Baurechtszinseszinses, kapitalisiert zu einem marktkonformen Zinsfuß (Ziff. 1.12);
- Gebäude zum Verkehrswert nach der Formel: einfacher Realwert plus dreifacher Ertragswert, geteilt durch vier (Ziff. 1.13);
- grundbuchamtlich ausgeschiedene Miteigentumsanteile entsprechend der Formel für Gebäude (Ziff. 1.14);
- grundbuchamtlich nicht ausgeschiedene Grundeigentumsanteile zum kapitalisierten Ertragswert (Ziff. 1.15).

Nicht überbaute Grundstücke werden zum Landwert bewertet (Fläche in $m^2 \times$ Landpreis pro m^2). Der Landpreis entspricht dem Preis eines Grundstücks, das am selben Ort oder an vergleichbarer Lage gehandelt wurde. Landwirtschaftsland wird ebenfalls zum Landwert bewertet (vgl. Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden, Kapitel 08 «Bilanzierung und Bewertung des Finanzvermögens, Ziff. 2.13 Grundstücke FV [Sachgruppe 1080]»).

Ist der Landpreis eines Grundstücks nicht feststellbar, kann ausnahmsweise auf den Steuerwert als Ersatzwert abgestützt werden. Steuerwerte sind allerdings amtliche Werte und stellen keine Verkehrswerte dar. Gemeinden, die Steuerwerte verwenden, sollten deshalb in der neuen Legislaturperiode ihre Bewertungsmethodik überprüfen und eine Bewertung in Betracht ziehen, die einem Verkehrswert entspricht (§ 131 Abs. 1 GG).

Zu Frage 4:

Vermögenswerte werden bilanziert, wenn sie einen künftigen wirtschaftlichen Nutzen hervorbringen oder ihre Nutzung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben vorgesehen ist und ihr Wert verlässlich ermittelt werden kann (§ 130 Abs. 1 lit. a und b GG).

Die Bewertung ist nicht davon abhängig, ob eine Veräusserung geplant ist. Entscheidend ist die Zuteilung zum Finanz- oder Verwaltungsvermögen. Vermögenswerte, die veräussert werden können, ohne dass dabei die öffentliche Aufgabenerfüllung beeinträchtigt wird, werden dem Finanzvermögen zugeteilt. Diese Vermögenswerte werden zum Verkehrswert bewertet, um ein wahres und richtiges Bild der Vermögenslage zu gewährleisten. Dies ist auch dann sachgerecht, wenn eine Veräusserung aus rechtlichen oder politischen Gründen ausgeschlossen ist.

Zu Frage 5:

Die Bewertung von Liegenschaften im Finanzvermögen richtet sich primär nach dem Gemeindegesetz und der Gemeindeverordnung.

Eine Eigentümerstrategie ermöglicht eine gezielte Nutzung der Liegenschaften, eine Minderung von Risiken sowie eine bessere Planung von Sanierungen und trägt zur nachhaltigen Wertsteigerung des öffentlichen Vermögens bei. Je nach Umfang des Immobilienportfolios kann es sinnvoll sein, eine strategische Steuerung der gemeindeeigenen Immobilien zu entwickeln. Gesetzlich vorgeschrieben ist eine Eigentümerstrategie aber nicht.

Zu Frage 6:

Die Bestimmungen zum Haushaltsgleichgewicht verfolgen den Zweck, einen ausgeglichenen Haushalt der Gemeinden zu gewährleisten und damit das Risiko einer Gemeindeinsolvenz zu verringern.

Im Kanton Zürich erfolgt die finanzpolitische Steuerung des Gemeindehaushalts grundsätzlich mit dem Budget. Die Bestimmungen zum Ausgleich des Budgets gemäss § 92 GG sehen bei den Gemeinden den kurzfristigen bzw. jährlichen Ausgleich der Erfolgsrechnung vor. Unter dem jährlichen Ausgleich wird verstanden, dass Aufwand und Ertrag in der Erfolgsrechnung im Grundsatz jährlich ausgeglichen budgetiert werden müssen. Der Gemeindesteuerfuss wird entsprechend festgesetzt. Den Gemeinden ist es jedoch erlaubt, vom jährlichen Ausgleich abzuweichen. Sie können den Steuerfuss so festlegen, dass die Erfolgsrechnung des Budgets einen Ertragsüberschuss oder einen Aufwandüberschuss im gesetzlich zulässigen Rahmen aufweist. Dies ermöglicht es den Gemeinden, auf ihre individuelle Finanzlage zu reagieren.

Die gesetzlichen Vorgaben zum Haushaltsgleichgewicht und zum Ausgleich des Budgets beziehen sich damit ausschliesslich auf die Erfolgsrechnung.

Den Gemeinden steht es frei, eigene und weitergehende kommunale Haushaltsregeln festzulegen, wie beispielsweise einen mittelfristigen Ausgleich, eine Schuldenbremse oder ein Zielwert zur Selbstfinanzierung von Investitionen. Unzulässig sind dagegen kommunale Haushaltsregeln, die die gesetzlichen Bestimmungen zum Haushaltsgleichgewicht aufweichen.

Da sich die Regeln zum Ausgleich des Budgets auf die Erfolgsrechnungen beziehen, wird der Geldfluss aus der betrieblichen Tätigkeit (Cashflow) nicht berücksichtigt. Der Cashflow zeigt, in welchem Ausmass eine Gemeinde in der Lage ist, aus erwirtschafteten Überschüssen von Zahlungsmitteln, Verbindlichkeiten zu tilgen, die Leistungsfähigkeit zu erhalten und Investitionen zu finanzieren. Es ist daher sinnvoll, den Cashflow bei der mittelfristigen Finanzplanung und bei Entscheidungen über Investitionen zu berücksichtigen. Der Cashflow liefert in der Regel ein zuverlässiges Bild der finanziellen Handlungsfähigkeit und unterstützt eine nachhaltige Finanzplanung. Denkbar ist auch, dass Gemeinden im Rahmen eigener Haushaltsregeln Bestimmungen vorsehen, welche den geplanten Cashflow bei der Festlegung der künftigen Investitionsausgaben berücksichtigen. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass aus der Investitionstätigkeit keine Neuverschuldung entsteht. Es steht den Gemeinden zu, solche Regelungen zu treffen, sofern die kantonalen Vorgaben zum Ausgleich des Budgets eingehalten werden (§ 92 GG).

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli