

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 197/2007

Sitzung vom 29. August 2007

1274. Anfrage (Neubewertung von Liegenschaften des Finanzvermögens)

Kantonsrat Rolf Walther, Zürich, hat am 18. Juni 2007 folgende Anfrage eingereicht:

In zahlreichen Gemeinden des Kantons Zürich erfolgten auf der Basis des «Kreisschreibens der Direktion der Justiz und des Innern über die Neubewertung der Liegenschaften des Finanzvermögens per 1. Januar 2006» grössere Veränderungen/Reduktionen des Eigenkapitals, speziell als Folge der Neubewertung von Baurechtsliegenschaften, Altbauten, Landreserven. Zielsetzung der Neubewertung der Liegenschaften sei jedoch die Anpassung der bisherigen Bilanzwerte an die aktuellen wirtschaftlichen Verhältnisse.

Dabei versteht es sich von selbst, dass beispielsweise die Unterstellung der Wohnliegenschaften unter die kantonale Wohnbauförderung (Kostenmiete) den Wert einer Liegenschaft wesentlich beeinflusst. Der Wert einer Fiskalliegenschaft wird auch beeinflusst, wenn Objekte/Betriebe aus gemeindepolitischen Anliegen am Leben erhalten werden (z. B. ein Restaurant mit Saal für Vereine und Parteien zu Gunsten der Förderung des Dorf-, Quartier- oder Kirchgemeindelebens). Wertbeeinflussend ist ferner die Verpflichtung zur kostendeckenden Bewirtschaftung (inkl. Substanzerhaltung zu Lasten der Mieterträge). All diese Faktoren wirken sich sowohl im Realwert (Landpreis) als auch im Ertragswert (Kapitalisierungssatz) aus. Auf dem Bewertungsblatt des Kantons können diese Faktoren zwar erwähnt werden, die Minderwerte werden jedoch im «Formelwert» nicht berücksichtigt und damit stellt der zwar neu ermittelte Bilanzwert weder die aktuellen noch die konkreten wirtschaftlichen Verhältnisse dar. Auch IPSAS-konforme Bewertungen gehen von einem «true and fair value» aus, ermittelt aus der bisherigen Nutzung, aber auch unter Berücksichtigung der gesetzlichen Rahmenbedingungen und der bestehenden Verträge.

Die im Kreisschreiben verfügte Bewertungsvorschrift von Grundeigentum mit Baurechten entspricht zwar einer alten, aber falschen Praktikermethode und führt bei den nun tiefen Hypothekarzinssätzen zu gänzlich falschen Ergebnissen. Richtig wäre die Kapitalisierung des Baurechtszinses mit dem im Baurechtsvertrag vereinbarten Zinssatz. Bei vereinbarten Veränderungen des Zinssatzes (meist in Anlehnung an den Hypothekarzinssatz) ergibt sich zwar ein anderer Baurechtszins,

jedoch verändert sich der Landwert durch die so vereinbarte Veränderung des Hypothekarzins nicht. Mit der falschen Anleitung mit einem fixen Kapitalisierungssatz von 6% entstehen gerade durch die heute tiefen Zinssätze massive und falsche Wertreduktionen. Ebenfalls falsche Beurteilungen entstehen durch die undifferenzierte Ertragswertbetrachtung bei günstig vermieteten Liegenschaften. Durch die Neubewertung der Liegenschaften per 1. Januar 2006 wurde allein in einer Gemeinde das Eigenkapital von 8,4 Mio. Franken um 2,2 Mio. Franken durch die entsprechende Verfügung des Gemeindeamtes des Kantons Zürich reduziert. In verschiedenen Gemeinden fehlt das Fachwissen, um das Ergebnis der Liegenschaftsbewertungen zu hinterfragen.

Dazu stellen sich folgende Fragen, die ich den Regierungsrat bitte zu beantworten:

1. Ist dem Regierungsrat die Konsequenz der schematisch ausgelegten Bewertungsvorschriften und die nicht erreichte Zielsetzung bewusst? Ist diese beabsichtigt? Wenn ja, mit welchen Begründungen?
2. Sollen auch die Liegenschaften des Kantons Zürich nach den Formeln des erwähnten Kreisschreibens beurteilt werden? Warum nicht und warum haben die Gemeinden keinen Spielraum für eine zielkonforme und situationsgerechte Bewertung der Liegenschaften?
3. Sollten die Liegenschaften des Kantons Zürich unterschiedlich zu jenen der Gemeinden beurteilt werden, stellt sich die Frage, warum das so ist? Wie werden bei der angestrebten harmonisierten Rechnungslegung (mit IPSAS) die unterschiedlichen Liegenschaftsbewertungen konsolidiert?
4. In wie vielen Gemeinden sind durch die Neubewertung bei einzelnen Liegenschaften Bewertungsverluste oder Bewertungsgewinne errechnet worden? In wie vielen Gemeinden sind durch die Neubewertungen gar negative Eigenkapitalkorrekturen erfolgt? Um welche Summen handelt es sich dabei? Warum sind bei den seit 1996 markant steigenden Liegenschaftspreisen solche Korrekturen nicht überprüft worden?
5. In wie vielen Gemeinden sind nun Verkehrswerte zu korrigieren? Wer ist für eine Richtigstellung der offensichtlich falschen Bewertungsergebnisse zuständig? Wie wird die Richtigstellung in den Gemeinden veranlasst, damit bei Diskussionen über das Eigenkapital der Gemeinde von richtigen Werten ausgegangen werden kann?
6. Ist davon auszugehen, dass die grossen Gemeinden ihr bedeutendes Immobilienvermögen (das Immobilienvermögen grosser Gemeinden besteht aus zahlreichen Baurechtsliegenschaften, vielen vermieteten

Altbauten mit einem Durchmischungskonzept, zahlreichen der kantonalen Wohnbauförderung unterstellten Siedlungen sowie weiteren Bauten des Finanzvermögens mit Nutzungsauflagen) entsprechend den wertbeeinflussenden Faktoren richtig und damit gemäss den tatsächlichen Verhältnissen neu bewerten können?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Rolf Walther, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Das per 1. Januar 1986 eingeführte harmonisierte Rechnungsmodell schreibt vor, dass die innere Substanz des Gemeindevermögens transparent darzustellen ist. Der Zweck der periodischen Neubewertung der Liegenschaften im Finanzvermögen der öffentlichrechtlichen Körperschaften ist es, Transparenz über die vorhandenen Landreserven zu schaffen. Gemeinden dürfen im Finanzvermögen keine Stillen Reserven bilden, damit garantiert bleibt, dass mit dem Geld haushälterisch umgegangen wird. Zur Aufzeichnung der tatsächlichen wirtschaftlichen Lage der öffentlichrechtlichen Körperschaften ist eine Neubewertung der Liegenschaften im Finanzvermögen in einem Zeitraum von jeweils längstens zehn Jahren vorzunehmen. Diese Neubewertung soll auch aufzeigen, welche Erträge das Finanzvermögen abwirft und eine Überprüfung der Bewirtschaftungspolitik ermöglichen. Entsprechend gestalten sich die gesetzlichen Grundlagen. Gemäss § 136 des Gemeindegesetzes ist das Finanzvermögen nach kaufmännischen Grundsätzen zu bilanzieren. Gemeint ist, dass die Bilanzierung nach objektiven, überprüfbaren Werten zu erfolgen hat und kein Raum für finanzpolitische Überlegungen besteht. Demgemäss wurde die Verordnung über den Gemeindehaushalt (VGH; LS 133.1) ausgestaltet. Die periodische Neubewertung ist notwendig, weil die Bewertungsbestimmungen keine laufende Anpassung der Bilanzwerte sämtlicher Liegenschaften des Finanzvermögens an die aktuellen wirtschaftlichen Verhältnisse vorsehen.

Die Bewertungsgrundsätze finden sich in § 16 VGH und in Kapitel 11.1 des Handbuches über das Rechnungswesen der zürcherischen Gemeinden (Handbuch). Dem Grundsatz der Bewertungskontinuität folgend, richtet sich die allgemeine Neubewertung im Wesentlichen nach diesen Bewertungsvorschriften. Diese folgen einem pragmatischen Ansatz. Die Bewertungsvorschriften sind bei den Gemeinden und Zweckverbänden anerkannt und wurden im Rahmen der Neubewertung

grundsätzlich nicht in Frage gestellt. Sie sind verhältnismässig einfach in der Handhabung und berücksichtigen dabei gegenwärtige Landwerte, wertbeeinflussende Faktoren sowie die aktuellen Ertragswerte der Liegenschaften und liefern aussagekräftige Resultate.

Bei der Neubewertung geht es um eine summarische Aufzeichnung der Vermögenslage der betreffenden Gemeinde und nicht darum, den genauen Verkehrswert jeder einzelnen Liegenschaft zu ermitteln. Eine individuelle Schätzung eines jeden Objekts könnte nur durch eine sachkundige, mit den Regeln der Liegenschaftsschätzung vertraute Person und durch Vornahme eines Augenscheins erfolgen. Eine solche Schätzung wäre aufwendig und würde die Möglichkeiten einer Gemeindeadministration in der Regel übersteigen. Bei der Bewertung des unüberbauten Landes und der überbauten Liegenschaften nicht in Betracht fallen daher die mannigfachen individuellen Verhältnisse und Besonderheiten einer im Rahmen der Neubewertung zu schätzenden Liegenschaft, wie etwa die vorhandene Infrastruktur für den täglichen Bedarf, die Qualität der Wohnlage hinsichtlich Wohnhygiene und Naturnähe usw. Die Schaffung von Transparenz über die Vermögenslage der öffentlichrechtlichen Körperschaften und die Überprüfung der korrekten Bewirtschaftung des Finanzvermögens bedürfen keiner derartigen Differenzierung. Dafür können wertbeeinflussende Faktoren wie Erschliessungsgrad, Rechte und Lasten (z.B. Nutzungsbeschränkungen, Altlasten, latente Steuerlasten) angemessen berücksichtigt werden. Diese Faktoren werden auf dem Liegenschafts-Bewertungsblatt, welches das Gemeindeamt den Gemeinden für die Bewertung zur Verfügung stellte, berücksichtigt. Sie konnten beim Realwert (Landwert) abgezogen werden. Allerdings mussten die verminderten Werte manuell in die Verkehrswertformel eingegeben werden. Eine nach der Methode der Formelbewertung (Verkehrswert nach der Formel: einfacher Realwert plus dreifacher Ertragswert, geteilt durch vier) durchgeführte Neubewertung der überbauten Liegenschaften widerspiegelt die Vermögenslage der Gemeinde gesamthaft gesehen mit genügender Transparenz. Zudem haben Handänderungen gezeigt, dass die Werte in der Regel realistisch sind. Besonderheiten auf Grund konkreter Beschaffenheit gewisser Liegenschaften gleichen sich aus.

Zu Fragen 2 und 3:

Für den Kanton und die Gemeinden gelten gegenwärtig für die Bewertung von Liegenschaften im Finanzvermögen unterschiedliche gesetzliche Bestimmungen. Während in den Gemeinden für die Bewertung § 16 Abs. 1 lit. d–g VGH und für die periodisch durchzuführende generelle Neubewertung der Liegenschaften § 16 Abs. 4 VGH massgeb-

lich sind, sind gestützt auf § 1 Abs. 2 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG; LS 611) die Vermögenswerte und damit die Liegenschaften im Finanzvermögen des Kantons nach § 15 Abs. 1 FHG zu bewerten. Danach werden die Aktiven zu ihrem Beschaffungs- oder Herstellungswert unter Berücksichtigung der den Umständen angemessenen Wertberichtigungen bilanziert. Im Gegensatz zu den Gemeinden kennt der Kanton keine periodische allgemeine Neubewertung der Liegenschaften. Das Gemeindegesetz (LS 131.1) erklärt zwar in § 139 das Finanzhaushaltsgesetz in Teilen auch für die Gemeinden als anwendbar. § 15 Abs. 1 FHG ist von der Verweisung jedoch ausdrücklich ausgenommen. Künftig werden mit der Einführung des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG) sowie in der Rechnungslegungsverordnung (RLV) beim Kanton die Vermögenswerte im Finanzvermögen gemäss § 56 Abs. 1 CRG in Anlehnung an die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) ebenfalls zum Verkehrswert bewertet werden. Eine allgemeine Neubewertung hat nach Inkrafttreten des CRG/RLV mindestens alle vier Jahre zu erfolgen. Bei den Gemeinden sind künftig mit der möglichen Einführung des neuen Harmonisierten Rechnungsmodells 2 (HRM2), welches ebenfalls an IPSAS angelehnt ist, vergleichbare Bewertungsvorschriften anwendbar.

Zu Frage 4:

Die verfügbaren Bewertungsgewinne aus der Liegenschafts-Neubewertung per 1. Januar 2006 betragen bei 812 von 813 Körperschaften des Kantons insgesamt Fr. 265 997 817. Die Bewertungsunterlagen der Stadt Zürich sind noch ausstehend. 384 öffentlichrechtliche Körperschaften verfügen über Liegenschaften im Finanzvermögen. Davon führte die Neubewertung bei 245 Körperschaften zu einem Bewertungsgewinn von Fr. 373 335 423 und bei 115 Körperschaften zu Bewertungsverlusten von Fr. 107 337 606. Bei 24 Körperschaften ergab die Neubewertung keine Wertveränderungen. Der wertmässig grösste Anteil entfiel dabei auf die politischen Gemeinden: 113 Gemeinden verbuchten Bewertungsgewinne im Umfang von Fr. 297 566 563 und 57 Gemeinden erzielten Bewertungsverluste von Fr. 95 507 079. Die Nettogewinne verteilen sich wie folgt auf die öffentlichrechtlichen Körperschaften:

Art der Körperschaft	Anzahl Verfügungen mit Finanzvermögen	Bewertungsgewinn (in Fr.)	Neue Buchwerte (in Fr.)
Politische Gemeinden	170	202 059 484	3 303 630 277
Primarschulgemeinden	54	21 251 588	97 789 402
Oberstufenschulgemeinden	17	3 411 862	27 771 554
Vereinigte Schulgemeinden	24	17 855 483	114 632 106
Ref. Kirchengemeinden	79	11 536 833	128 039 720
Kath. Kirchengemeinden	18	5 722 800	44 273 904
Zweckverbände	8	2 637 716	53 909 978
Zivilgemeinden	14	1 522 051	21 289 108
Bürgergüter	0	0	0
Total	384	265 997 817	3 791 336 049

Die neuen Bilanzwerte per 1. Januar 2006 betragen insgesamt Fr. 3 791 336 049 und verteilen sich wie nachstehend dargestellt auf die vier Kategorien von Liegenschaften im Finanzvermögen. Diese Werte gelten per 25. Mai 2007 unter Vorbehalt der Abweisung der hängigen Rekurse sowie ohne die Werte der Stadt Zürich.

Art der Körperschaft	Wert Grundeigentum Finanzvermögen per 1. Januar 2006 (in Fr.)				
	Nicht überbaut	Überbaut	mit Baurecht	Eigentumsanteile	Total
Politische Gemeinden	1 745 456 699	1 259 552 668	276 917 818	21 703 092	3 303 630 277
Primarschulgemeinden	67 737 084	25 314 418	4 737 900	0	97 789 402
Oberstufenschulgemeinden	24 823 554	2 948 000	0	0	27 771 554
Vereinigte Schulgemeinden	81 421 106	28 562 000	0	4 649 000	114 632 106
Ref. Kirchengemeinden	56 676 570	61 049 450	10 313 700	0	128 039 720
Kath. Kirchengemeinden	11 274 904	32 583 000	416 000	0	44 273 904
Zweckverbände	13 984 000	38 740 278	1 185 700	0	53 909 978
Zivilgemeinden	15 497 458	4 761 000	1 030 650	0	21 289 108
Bürgergüter	0	0	0	0	0
Total	2 016 871 375	1 453 510 814	294 601 768	26 352 092	3 791 336 049

Der wertmässig grösste Anteil am Grundeigentum mit Baurechten im Umfang von Fr. 276 917 818 besteht bei den politischen Gemeinden. Der durchschnittliche Anteil am Gesamtwert des Grundeigentums im Finanzvermögen beträgt etwas mehr als 8%. Aufgeteilt nach Gemeindegrösse ergeben sich die in der nachfolgenden Tabelle dargestellten Werte. Dabei weisen die kleineren politischen Gemeinden einen unter-

durchschnittlichen Anteil an Grundeigentum mit Baurechten aus, während die mittleren politischen Gemeinden leicht über dem Durchschnitt liegen.

Gemeindegrösse	Anzahl Gemeinden	Grundeigentum Finanzvermögen (in Fr.)		Anteil Baurecht vom Total
		mit Baurecht	Total	
Gemeinden bis 2000 Einwohner	63	10725303	278402002	3,9%
Gemeinden bis 6000 Einwohner	63	90807000	937269452	9,7%
Gemeinden mit mehr Einwohner	44	175385515	2087958823	8,4%
Total	170	276917818	3303630277	8,4%

Zu Frage 5:

Die im Rahmen der Liegenschafts-Neubewertung erzielten Bewertungsergebnisse werden grundsätzlich als richtig beurteilt, weshalb auch die Werte zum Eigenkapital der Gemeinden grundsätzlich stimmen. Eine über allenfalls im Rahmen eines Rekursverfahrens vorzunehmende, hinausgehende allgemeine Korrektur ist daher nicht erforderlich.

Zu Frage 6:

Die Bewertung des Grundeigentums mit Baurechten erfolgt zum tatsächlichen, mindestens jedoch zum ortsüblichen Baurechtsszins, kapitalisiert mit 6%. Dem Grundsatz der Bewertungskontinuität folgend wurde der Zinssatz von 6% für die Neubewertung der Liegenschaften beibehalten; analog zu den Jahren 1986 und 1996. Dabei wurde auch berücksichtigt, dass Gemeinden, die innerhalb der letzten zehn Jahre Dritten ein Baurecht eingeräumt haben und die Liegenschaft entsprechend den bestehenden Bewertungsvorschriften im Handbuch bewertet haben, ihr Grundeigentum mit Baurechten nicht anders bewerten mussten.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi