

### **13. Vorkaufsrecht der Standortgemeinde bei Veräusserungen von kantonalen Immobilien**

Parlamentarische Initiative Andrew Katumba (SP, Zürich), Thomas Wirth (GLP, Hombrechtikon), Martin Neukom (Grüne, Winterthur) vom 17. Dezember 2018  
KR-Nr. 398/2018

*Andrew Katumba (SP, Zürich):* Ich habe nur noch wenig Batterie auf meinem Laptop und hoffe, dass ich mein Votum auch so hier vollständig ablesen kann. In den kommenden Jahrzehnten wird die Bevölkerung im Kanton Zürich weiter wachsen. Gemäss dem kantonalen Raumordnungskonzept soll das Wachstum ja vorwiegend in Städten und urbanen Wohnlandschaften stattfinden. Dabei sollen Potenziale, die in den bestehenden Bauzonen gemäss Bau- und Zonenordnung liegen, durch eine Erhöhung der Dichten ausgeschöpft werden. In den Ballungszentren sind die kommunalen Baulandreserven jedoch teilweise bereits ausgeschöpft. Liegenschaften zur Erfüllung von kommunalen Aufgaben müssen daher über den Immobilienmarkt erworben werden, was die Standortgemeinden oftmals sehr teuer zu stehen kommt. Der Kanton verfügt über zahlreiche Liegenschaften im Finanz- und Verwaltungsvermögen oder aber auch im Strassenfonds. Die Vermögenswerte können grundsätzlich veräussert werden, sofern diese nicht mehr für staatliche Zwecke benötigt werden, Paragraph 58 Absatz 1 CRG (*Gesetz über Controlling und Rechnungslegung*) regelt das. Ein Beispiel: Erst kürzlich wurde das nicht benötigte kantonale Grundstück beim PJZ (*Polizei- und Justizzentrum*) vom Verwaltungs- ins Finanzvermögen übertragen. Was der Kanton mit dem Bauland an bester Lage vorhat, steht noch in den Sternen. Dabei sucht die Standortgemeinde Zürich dringend und händeringend nach bezahlbarem Bauland, möchte sie das Raumordnungskonzept gemäss kantonalen Vorgaben auch umsetzen.

Unsere parlamentarische Initiative kommt nicht einfach so zufällig daher, sondern sie entspricht den realen Gegebenheiten, dass hier dringend Handlungsbedarf besteht. Die Situation auf dem Wohnungsmarkt ist prekär, wir wissen es alle. Die Gefahr einer Immobilienblase ist real, die FINMA (*Eidgenössische Finanzmarktaufsicht*) hat bereits zum zweiten Mal von den Banken eine Erhöhung des Eigenkapitals verlangt, um die Hypothekendarlehen besser abzusichern. Einer der Hauptgründe für die hohen Wohnkosten sind insbesondere die teuren und teilweise überbewerteten Bodenpreise. Der Boden ist ein begrenztes Gut. Wer Boden besitzt, ist in einer privilegierten Situation, denn die Nachfrage ist gross, zum Beispiel von kapitalkräftigen Immobilienfirmen, von Pensionskassen oder von Privaten, die bereit sind, fast jeden Preis zu bezahlen.

Der Kanton ist einer der grössten Grundstückbesitzer in unserem Kanton. Immer wieder trennt sich der Kanton von Grundstücken im Finanzvermögen, was aber auch richtig ist, wenn er die Grundstücke nicht mehr dringend benötigt. Darum sind Grundstücke an ausgezeichneten Lagen, wenn er sie auch nicht benützt, sehr

begehrt. Diese sollen und dürfen auch Anderen am Markt veräussert werden, jedoch tut der Kanton dies an den Meistbietenden. Damit heizt er auch Spekulationen an und wird damit indirekt auch zum Preistreiber. Diese Tatsache hat in verschiedenen Gemeinden des Kantons so manchmal zu Unverständnis und empörten Reaktionen geführt. Dabei ging es um Grundstücke, welche von den betreffenden Gemeinden sehr gerne für die Errichtung von gemeinnützigen Wohnungen oder anderen, für die Gemeinde wichtigen Zwecke erworben worden wären.

Darum wollen wir, dass der Kanton zum Verkauf stehende Liegenschaften immer zuerst den Standortgemeinden anbietet. Dabei soll er auch einen angemessenen, aber eben keinen überrittenen Preis erzielen können. Denn schliesslich hat der Kanton diese Grundstücke mit Steuergeldern finanziert und er soll diese nicht auch noch den Gemeinden zu übersteuerten Preisen verkaufen dürfen. Dies macht volkswirtschaftlich einfach keinen Sinn. Diese Grundstücke dürfen nicht dazu dienen, die Spekulation und damit die Wohnkosten weiter anzuheizen und letztlich zum Schaden unserer gesamten Volkswirtschaft beizutragen. Aus diesem Grund soll Paragraph 56 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung so präzisiert und geändert werden, dass Liegenschaften des Finanzvermögens nicht in spekulative Hände geraten können. Den Standortgemeinden soll das Vorkaufsrecht eingeräumt werden, und zwar gemäss IPSAS-bilanzierten (*International Public Sector Accounting Standards*) Verkehrswerten, nicht mehr und nicht weniger. Wir wissen, dass diese Verkehrswerte ja regelmässig überprüft werden. Die Gemeinde darf eine vom Kanton erworbene Liegenschaft während 20 Jahren nicht weiterverkaufen. Eine Abgabe im Baurecht an einen gemeinnützigen Wohnbauträger soll aber weiterhin möglich sein. Übrigens können sich Kanton und Gemeinden mit dem Bau bezahlbarer Wohnungen auch bei den Sozialkosten entlasten. Denn mehr als 40 Prozent der Sozialleistungen – beachten Sie diese Prozentzahl – oder auch Ergänzungsleistungen oder Beihilfen werden für Wohnkosten bezahlt. Es ist offensichtlich, dass der volkswirtschaftliche Nutzen unserer PI damit um ein Vielfaches grösser ist, als wenn der Kanton einen kurzfristigen Gewinn aus dem Verkauf an den Meistbietenden löst.

Der Regierungsrat schreibt in seiner Antwort, dass er genau diese Praxis führt, dass er zuerst die Standortgemeinden über einen Verkauf orientiert und dass diese die Möglichkeit haben, eine solche Liegenschaft zu erwerben. Diese Praxis habe sich bewährt. Das ist gut. Wenn sich diese Praxis doch bewährt hat, verstehe ich nicht, warum der Regierungsrat nicht bereit ist, dieses Vorgehen im CRG oder auch auf Verordnungsstufe festzuschreiben.

Aus diesem Grund bitte ich Sie, die PI vorläufig zu unterstützen. Besten Dank.

*Barbara Grüter (SVP, Rorbas):* Die PI regelt nicht konkret, unter welchen Voraussetzungen der Preis für das Vorkaufsrecht gestaltet werden soll. Damit kann der grundsätzlich gute Gedanke der Bevorzugung der Standortgemeinden zur Sicherung von kantonalen Grundstücken missbraucht werden. Es benötigt einen definierten Prozess, bevor dem Anliegen aufseiten der SVP zugestimmt werden kann. Die SVP-Fraktion wird die PI daher nicht unterstützen.

*Christian Schucan (FDP, Uetikon a. S.):* Tönt eigentlich gut, Vorkaufsrecht für die Gemeinden. Es wird in der Begründung auch noch darauf hingewiesen, dass es zum Verkehrswert erfolgen soll. Ich werde ein bisschen genauer darauf eingehen, was das Problem dieser PI ist:

Die heutige Praxis des Kantons wurde bereits in verschiedenen Vorstössen dargelegt. Der Regierungsrat hat diese Praxis im Regierungsratsbeschluss 704/2016 ausgearbeitet und klare Kriterien definiert. Die für Liegenschaften zuständige Baudirektion hat die Standortgemeinde vor einem Verkauf anzufragen, ob ein Kaufinteresse besteht. Ausgenommen von dieser grundsätzlichen Vorgehensweise sind Verkäufe von kleinen Restlandflächen, bei denen regelmässig nur direkte Nachbarinnen oder Nachbarn als Kaufinteressenten infrage kommen. Die Gemeinde wird über die Voraussetzung eines Direktverkaufs im Veräusserungsablauf und die vertraglich zu vereinbarenden Verpflichtungen orientiert. Die zuständige Exekutivbehörde wird dabei um schriftliche Bekanntgabe ihrer mit einem Erwerb verfolgten Absichten ersucht. Voraussetzungen für einen Direktverkauf sind Erfüllung öffentlicher Aufgaben und Aufgabenerfüllung durch Gemeinde und Dritte, wenn es um sich um öffentliche Aufgaben handelt, die durch Dritte wahrgenommen werden. Dabei werden auch vertragliche Auflagen definiert. Eine Veräusserung erfolgt grundsätzlich zum Verkehrswert und es wird im Regelfall ein zeitlich befristetes Gewinnanteilsrecht zugunsten des Kantons vereinbart. Damit nutzt der Kanton den maximalen Spielraum zugunsten der Standortgemeinde, ohne – und das ist eben das Problem der PI – das verfassungsrechtliche Gebot der Gleichbehandlung über Gebühr zu strapazieren. Eine darüber hinausgehende Bevorzugung wäre nicht zu verantworten.

Falls ein Direktverkauf nicht zulässig ist, kommt eine öffentliche Ausschreibung zum Tragen, bei der die Gemeinden mitbieten können. Dies wäre auch bei einem gesetzlichen Vorkaufsrecht nötig, um den aktuellen Verkehrswert zu bestimmen. Die Standortgemeinde hätte dann die Möglichkeit, das höchste Angebot zu übernehmen, und müsste nicht höher bieten. Die Frage ist, ob damit aber nicht der Wettbewerb von Beginn weg unterminiert wird und damit der Kanton an Gemeinden unter Wert verkaufen müsste.

Bei einem früheren Vorstoss hat der Regierungsrat in der Begründung seiner ablehnenden Haltung ausgeführt, dass bei einer solchen gesetzlichen Regelung auch Gegenrecht gehalten werden müsste, das heisst der Kanton ein Vorkaufsrecht bei Verkäufen der Gemeinden haben müsste. Dies würde aber den Handlungsspielraum der Gemeinden ebenfalls stark einschränken. Daher ist diese PI nicht zu unterstützen.

*Thomas Wirth (GLP, Hombrechtikon):* Wir haben hier bereits einiges gehört, weshalb es sinnvoll ist, dass wir ein Vorkaufsrecht für Gemeinden bekommen, und wir haben auch zwei Sprecher gehört, die gesagt haben, weshalb es ein Unsinn sei. Ich möchte hier den Fokus ein bisschen auf ein anderes Thema legen: Hier im Kantonsrat haben wir häufiger die Diskussion: Was wollen wir mit den kantonalen Gebäuden? Wir ärgern uns – und zwar der ganze Kantonsrat –, wenn wir wieder eine Mietvorlage bekommen, wenn der Kanton ein Gebäude mietet, statt dass

er es im Eigentum betreibt. Die beiden grösseren Fälle, an die Sie sich hier drin sicher noch erinnern können, sind die ZHAW (*Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften*), das Sulzer-Areal, oder die Berufsschule in Wetzikon, die beide Mietgeschäfte sind, die die Kommission für Planung und Bau und der Kantonsrat beide kritisiert haben. Der Grund dafür ist logisch, der Grund dafür ist, dass es günstiger ist, wenn man etwas im Eigentum hat. Dies bedeutet aber, dass wir eine aktive Bodenpolitik bräuchten. Der Kanton muss sich das Land für Projekte, die er plant, sichern und kann das Land dann auch wieder verkaufen, wenn sich diese Pläne ändern. Früher wurde das so gehandhabt, heutzutage weniger. Trotzdem gibt es gerade auch im Strassenfonds beispielsweise noch viele Grundstücke für Strassen, die mal geplant und nicht realisiert wurden, und die jetzt verkauft werden können. Aber dieser Grundsatz «Eigentum statt Miete» gilt natürlich auch für Gemeinden. Auch Gemeinden sind deshalb angehalten, grundsätzlich eine aktive Bodenpolitik zu machen, damit sie die Flächen, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen, kaufen können und das Land besitzen und nicht auf teure Mietlösungen angewiesen sind. Mit diesem Vorkaufsrecht ermöglichen wir genau diese Politik.

Und diese Politik geht in dem Sinne auch nicht zulasten des Kantons, da ja geregelt wird, dass der Verkehrswert zulasten der Gemeinde verrechnet wird. Es ist also nicht so, dass der Kanton die Gemeinden finanziell unterstützt und das Land vergünstigt abgibt, sondern er bekommt den korrekten Preis. Wenn wir also diese PI unterstützen – und deshalb bitte ich Sie, dies auch zu tun –, erlauben wir den Gemeinden, dass sie das Land kaufen können, das sie für die Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben brauchen. Ich denke, es ist in unserer staatspolitischen Verantwortung, dass wir auch für die Gemeinden schauen und nicht nur für den Kanton. Ich bitte Sie, unterstützen Sie diese PI.

*David John Galeuchet (Grüne, Bülach):* Boden ist ein unvermehrbares und daher besonders kostbares Gut. Bauland ist das Tafelsilber. Wie die Einreicher des Vorstosses begründen, wird die innere Verdichtung weiter zunehmen, da weitere Einzonungen kaum mehr möglich sein werden. Der Kanton besitzt zahlreiche Liegenschaften, welche er für die Erfüllung seines Auftrags nicht mehr benötigt. Diese soll er, erstens, nur sehr zurückhaltend verkaufen und, zweitens, wie von der PI verlangt, den Kommunen im Vorkaufsrecht abgeben. Gemeinden benötigen genügend Landreserven für ihre Entwicklung und Gestaltung. In den Ballungszentren besitzen sie häufig zu wenig Grundstücke. Somit können sie in Anbetracht der wachsenden Bevölkerung ihren öffentlichen Aufgaben nicht mehr zur Genüge nachkommen. Um der Spekulation um die Grundstücke einen Riegel zu schieben, soll den Gemeinden das Vorkaufsrecht für die Grundstücke eingeräumt werden, wenn die Gemeinden geltend machen können, dass sie die Grundstücke für die öffentlichen Aufgaben einsetzen.

Auch der Regierungsrat hat mit dem Beschluss 704/2016 festgelegt, dass Bauland, welches für Verwaltungsaufgaben benötigt wird, ohne öffentliche Ausschreibung zum Verkehrswert den Gemeinden zukommen zu lassen. In den letzten fünf Jahren hat der Kanton 100 Grundstücke verkauft, rund ein Viertel davon

wurde von den Gemeinden erworben, was zeigt, dass hier ein Bedürfnis besteht. Lassen Sie das öffentliche Land, unser Tafelsilber, der Öffentlichkeit zukommen und verhindern wir, dass es den Meistbietenden verschachert wird. Die Grüne Fraktion wird die PI vorläufig unterstützen.

*Josef Widler (CVP, Zürich):* Die Exekutivvertreter in unsere Fraktion sind überzeugt, dass die heutige Regelung voll und ganz den Bedürfnissen der Gemeinden gerecht wird. Wir sehen deshalb keinen Grund, diese PI zu unterstützen und das Vorkaufsrecht gesetzlich zu regeln. Wir meinen, so wie es jetzt funktioniert, funktioniert es sehr gut. Die Nachteile einer Regelung wären grösser. Wir werden nicht unterstützen.

*Walter Meier (EVP, Uster):* Die Initianten wollen, dass beim Verkauf von kantonalen Vermögenswerten die Standortgemeinden ein Vorkaufsrecht erhalten. Sie argumentieren, dass die Baulandreserven bei den Gemeinden in den Ballungszentren – also dort, wo gemäss Kanton das Wachstum stattfinden soll – teilweise klein sind. Wenn die Gemeinden zusätzliches Bauland wollen, müssen sie dieses auf dem Immobilienmarkt erwerben. Der Kanton würde nicht benötigte Vermögenswerte zum Verkehrswert abgeben. Verkäufe unter dem Verkehrswert würden eine separate Rechtsgrundlage benötigen.

Die Stossrichtung der PI scheint uns sinnvoll. Wenn die Gemeinde etwas nicht benötigt, muss sie ja nicht kaufen, aber sie kann. Will der Kanton nicht der Gemeinde verkaufen, müsste er im Vorfeld mit der Gemeinde verhandeln. Zudem müsste einer der Initianten (*Altkantonsrat und heutiger Regierungsrat Marin Neukom*) seine Idee als Baudirektor umsetzen.

Die EVP unterstützt die PI vorläufig.

*Judith Anna Stofer (AL, Zürich):* Die Alternative Liste wird die PI vorläufig unterstützen. Wir haben es jetzt sehr ausführlich gehört, es geht um die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben. Unserer Meinung nach geht es aber auch darum, dass genug bezahlbarer Wohnraum gebaut werden kann. Davon profitieren wir alle, also der gesamte Kanton. Aus diesem Grund wird die Alternative Liste diese PI vorläufig unterstützen.

*Ratspräsident Roman Schmid:* Für die vorläufige Unterstützung einer parlamentarischen Initiative braucht es mindestens 60 Stimmen.

#### *Abstimmung*

**Für die vorläufige Unterstützung der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 398/2018 stimmen 87 Ratsmitglieder. Damit ist das Quorum von 60 Stimmen erreicht.** Die Initiative ist vorläufig unterstützt.

*Ratspräsident Roman Schmid:* Die Geschäftsleitung wird die parlamentarische Initiative einer Kommission zu Bericht und Antrag zuweisen.

Das Geschäft ist erledigt.