

Zürich, den 9. Februar 2000

## DER STADTRAT VON ZÜRICH

an den Gemeinderat

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 3. November 1999 reichten Gemeinderat Hermann Aebi (LdU) und 2 Mitunterzeichnende folgende Motion GR Nr. 99/544 ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, die Gemeindeordnung mit einem Artikel zu ergänzen, der Folgendes fordert.

Land, das der Stadt Zürich gehört, wird auf Stadtgebiet über einer Parzellen-grösse von 1000 m<sup>2</sup> grundsätzlich im Baurecht abgegeben.

### **Begründung:**

- Land, das mit den Steuergeldern unserer Vorfahren erworben worden ist, soll auch unseren Nachkommen noch dienen (Baurechtszins).
- Der Bedarf nach Land im Baurecht ist vorhanden; dieses Potential muss ausgeschöpft werden.
- Die Politik des Verkaufs des «Familiensilbers» dient dem Stopfen von Finanzlöchern und bringt damit nur eine kurzfristige Entlastung der Staatsrechnung. Der Erlös aus dem Landverkauf trägt nicht zur Schuldentilgung und damit nicht zur Reduktion der Zinslast bei.
- Der Boden wird so der Spekulation entzogen. Im Sinne einer nachhaltigen Politik und zur langfristigen Sicherung des Standortvorteils der Stadt Zürich ist mit nicht erneuerbaren Ressourcen verantwortungsbewusst und vorausschauend umzugehen.

Gemäss Art. 91 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Gemeinderates hat der Stadtrat innerhalb von 6 Monaten nach der Einreichung eine schriftliche Begründung abzugeben, wenn er die Entgegennahme einer Motion ablehnt.

### **Liegenschaftspolitik**

Der Stadtrat legte in letzter Zeit wiederholt seine Liegenschaftspolitik dar, zuletzt mit der Vorstellung des Legislaturziels «10 000 Wohnungen in 10 Jahren» sowie im Zusammenhang mit einzelnen Vorlagen an den Gemeinderat.

Zusammengefasst lässt sich festhalten: Ausserhalb des Stadtgebiets werden die Landreserven nicht mehr gehortet, sondern kontinuierlich verkauft. Auf Stadtgebiet müssen geeignete Grundstücke für öffentliche Zwecke, wie Schulbauten, reserviert bleiben oder allenfalls erworben werden. Die übrigen Baulandreserven sollen, soweit es sich um grössere Areale handelt, in erster Linie im Baurecht an Baugenossenschaften zur Realisierung von Projekten des gemeinnützigen Wohnungsbaus abgegeben werden. Kleinere Baulandparzellen, die sich für den gemeinnützigen Wohnungsbau nicht oder weniger eignen, sind für den Verkauf vorgesehen. Ebenso kleine überbaute Grundstücke oder unter Denkmalschutz stehende Objekte, die vor einer aufwendigen Renovation stehen und für welche die Stadt keine geeignete Nutzung hat. In diesen Fällen überbindet sie selbstver-

aber auch dort sinnvoll, wo ein scheinbar unbedeutendes Einzelgrundstück Bestandteil eines grösseren arrondierten städtischen Landbesitzes bildet. Umgekehrt gelangten früher Grundstücke aus Gründen in den Besitz der Stadt, die heute längst nicht mehr relevant sind (seinerzeit geplante neue Strassen bzw. Strassenverbreiterungen). Solche Grundstücke können im Einzelfall für die Bevölkerung oder in städtebaulicher Hinsicht ohne Bedeutung sein.

Der mit der Bewirtschaftung der Baurechtsverträge verbundene Aufwand ist nicht zu unterschätzen. Es ist nicht etwa so, dass die Stadt während Jahrzehnten nichts mehr mit der im Baurecht abgegebenen Liegenschaft zu tun hätte. So sind jeweils nebst den laufenden Baurechtszinsanpassungen die Auswirkungen der Renovationsstätigkeit auf die Heimfallsentschädigung zu klären und vertraglich festzuhalten. Bei Baurechten, deren Landwert auf dem Verkehrswert beruht, muss periodisch eine Neuschätzung durchgeführt werden, verbunden mit mehr oder weniger langwierigen Einigungsverhandlungen oder allenfalls Rechtsverfahren. Sodann muss die Stadt überprüfen, ob die Bauberechtigten ihren Unterhaltspflichten und weiteren vertraglichen Verpflichtungen nachkommen. Nicht zuletzt sind die Baurechtsverträge anzupassen, wenn wesentliche Nutzungsänderungen oder Erweiterungsbauten zur Diskussion stehen. Will der Bauberechtigte sein Baurecht veräussern, ist ein Entscheid über die allfällige Ausübung des der Stadt zustehenden Vorkaufrechtes herbeizuführen.

Im Übrigen verhält es sich nicht so, dass in jedem Falle auch eine Nachfrage nach einer Baurechtslösung besteht. So erhielt die Liegenschaftenverwaltung auf Ausschreibungen hin schon verschiedentlich zwar Angebote für einen Kauf, nicht aber für ein Baurecht. Erfahrungsgemäss werden sodann für einen Kauf höhere Angebote als für ein Baurecht eingereicht.

#### **Nicht die Beschaffung, sondern das Halten von Baulandreserven beansprucht Steuergelder**

Der Erwerb der Baulandreserven wurde nicht mit «Steuergeldern unserer Vorfahren» finanziert. Bei Baulandreserven handelt es sich stets um Anlagen des Finanzvermögens, die über die Aufnahme von Anleihen auf dem Kapitalmarkt finanziert werden. Die Finanzverwaltung belastet deshalb der Liegenschaftenverwaltung den Zins auf den entsprechenden Kapitalkosten.

Provisorisch genutzte Landreserven werfen naturgemäss keinen kostendeckenden Ertrag ab, weshalb es sich beim entsprechenden Rechnungskreis 2026 um einen offenen Rechnungskreis der Liegenschaftenverwaltung handelt. Offen heisst in diesem Fall, dass der negative Saldo die Stadtrechnung belastet (1998: Zinslast 24,8 Mio. Franken, Saldo 19,5 Mio. Franken). Mit anderen Worten: Für das Halten von Baulandreserven müssen Steuergelder beansprucht werden.

**Der Verkauf von Landparzellen entlastet die Stadtkasse nachhaltig**  
Falsch ist aus dem erwähnten Grund denn auch die Annahme, der Verkauf einer Landparzelle bringe nur eine kurzfristige Entlastung der Stadtkasse. Die Wirkung eines Verkaufs ist eine doppelte: Erstens schlägt der Buchgewinn (= Verkaufserlös minus Buchwert minus Verkaufskosten, einschliesslich allfälliger Steuern an andere Gemeinden) direkt auf das Rechnungsergebnis durch. Der zu verzinsende Bilanzfehlbetrag wäre ohne diese realisierten Gewinne aus

ständig die Denkmalschutzaufgaben. Als Beispiel sei die Villa Parkring 11, Quartier Enge, genannt, welche als Folge eines Heimschlagverfahrens ins Eigentum der Stadt gelangte und vor ein paar Jahren wieder verkauft wurde. Auch einzelne kleine Einfamilienhäuser, die für die Stadt nicht von Bedeutung sind, können im Einzelfall anstelle einer fälligen Renovation veräussert werden.

Für den Entscheid, ob ein Grundstück verkauft werden soll oder nicht, sind somit nicht allein die Grösse des Grundstückes, sondern auch andere Aspekte, namentlich die Bedeutung für die Stadt, massgebend.

Nebst der Übergabe des Opernhauses mit Werkstätten an den Kanton sowie der Landabgabe für die Zooerweiterung sind in den letzten 10 Jahren auf Stadtgebiet nur wenige Grundstücke mit einer Fläche von mehr als 1000 m<sup>2</sup> verkauft worden (ohne Tausche und Enteignungen):

1990	-	-
1991	-	-
1992	-	-
1993	1 945	Land für Griechisch-orthodoxe Kirche an der Rousseaustrasse
1994	2 523	Restaurant «Neu Tobelhof»
	13 650	Freihaltezonensareal zur Erweiterung der Sportanlage der CS beim Zoo (vorher Miete)
	1 913	Ältere Gewerbeliegenschaft für Neuüberbauung mit Park der UBS, Altstetten
	2 761	Denkmalschutzobjekt Parkring 11 für Sitz des Internat. Eishockeyverbands
1996	-	-
1997	1 194	Bauland Krattenturmstrasse in Oberstrass für 2 Einfamilienhäuser
1998	-	-
1999	2 774	Bauland Binzmühlestrasse in Seebach für regionalen Geschäftssitz der Batigroup SA
	1 730	Bauland Arosastrasse in Riesbach zur Erstellung von 14 Wohnungen
	3 189	Bauland In der Looren in Witikon zur Erstellung von 25 Wohnungen

Mit dem Projekt «10 000 Wohnungen» schied die Liegenschaftsverwaltung baureife Landreserven im Ausmass von 183 000 m<sup>2</sup> für die Erstellung zusätzlicher grosszügiger Wohnungen aus. Der weitaus grösste Teil, nämlich 156 000 m<sup>2</sup>, ist für eine Abgabe im Baurecht an Baugenossenschaften reserviert. Zum Verkauf wurden 27 000 m<sup>2</sup> vorgesehen. Nach den kürzlichen Landverkäufen an der Arosastrasse und in der Looren sowie an der Segantinistrasse (im Gemeinderat in Behandlung) sind es noch 12 Grundstücke mit etwa 17 000 m<sup>2</sup>. Das grösste weist eine Fläche von 2400 m<sup>2</sup> auf, das kleinste eine solche von 650 m<sup>2</sup>.

#### **Vor- und Nachteile von Baurechtslösungen**

Das Baurecht hat spezifische Vor- und Nachteile. Handelt es sich um ein für die Stadt strategisch wichtiges Grundstück, das sie einstweilen nicht selbst nutzen will, über das jedoch spätere Generationen verfügen können sollen, ist ein längerfristiges Baurecht (30 bis 100 Jahre nach ZGB) das richtige Instrument. Eine Baurechtslösung ist

den 90er Jahren um etwa 130 Mio. Franken höher (wiederkehrender Zinseffekt). Dazu kommt zweitens als Folge der Landverkäufe in den Vorjahren die wiederkehrende Zinsentlastung im Rechnungskreis 2026. Selbstverständlich würde Letzteres auch bei einer Baurechtslösung zutreffen.

In Umkehrung der Motionsbegründung gilt deshalb: Der Landverkauf trägt zur Reduktion der Zinslast bei. Im Falle positiver Rechnungsabschlüsse kann der Verkaufsgewinn zur Schuldentilgung verwendet werden. Schliesst die Rechnung der Stadt mit einem Defizit ab, so wäre dieses ohne die Entlastungen durch Zins und Verkaufsgewinn entsprechend höher.

#### **Gründe gegen eine Verankerung des Motionsanliegens in der Gemeindeordnung**

Abgesehen von den gegen den Motionsinhalt und die vorgezeichnete starre Lösung sprechenden materiellen Argumente ist die Motion auch aus formellen Gründen abzulehnen.

Die Initiative will die Gemeindeordnung mit materiellen, politisch getragenen Zielen für die städtische Landabgabe und entsprechenden Handlungsanweisungen (Abgabe im Baurecht) für die Verwaltung ergänzen. Der Stadtrat erachtet dies als falsch und lehnt die Motion auch aus diesem Grunde ab. Aufgabe der Gemeindeordnung ist es nämlich, die Organisation der Gemeinde und die Aufgaben der einzelnen Organe zu regeln (§ 88 Abs. 2 des kantonalen Gemeindegesetzes). Sie stellt demnach eine formelle Verfassung dar, die nicht mit materiell-rechtlichen Bestimmungen belastet werden soll. Es wäre daher verfehlt, über das rein Organisatorische hinaus materielle geschäftspolitische Festlegungen vorzunehmen, zumal die Gemeindeordnung gegenüber anderen Gemeindebeschlüssen keine erhöhte normative Geltung besitzt (so H. R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, N 2.4.2 zu § 41). Mit anderen Worten: Zielvorgaben für grundsätzlich laufend veränderbare Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozesse zu Einzelfragen und programmatische Forderungen gehören nicht in die Gemeindeordnung. Es ist fraglich, ob der Regierungsrat solchen Ergänzungen überhaupt die Genehmigung erteilen würde.

Dazu kommt, dass die Kompetenz des Stadtrates für Landverkäufe und Baurechte seit 1970 unverändert lediglich 0,5 Mio. Franken beträgt, weshalb die Abgabe von 1000 m<sup>2</sup> Bauland praktisch immer in die Zuständigkeit des Gemeinderates fällt. Der Gemeinderat könnte daher mit dieser Motion nichts anderes bestimmen, als das, was er ohnehin bei derartigen Verkäufen bestimmen kann.

Aus den genannten Gründen befürwortet der Stadtrat weiterhin ein differenziertes Vorgehen im Sinne der vorstehenden Darlegungen und lehnt die Motion ab. Er ist auch nicht bereit, sie als Postulat entgegenzunehmen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen des Stadtrates

der Stadtpräsident

**Josef Estermann**

der Stadtschreiber

**Martin Brunner**