

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 8. Mai 2019

Finanzdepartement, Neuregelung der Finanzkompetenzen für den Erwerb von Liegenschaften, Teilrevision Gemeindeordnung, Abschreibung Motion GR Nr. 2018/2

Am 10. Januar 2018 reichten die SP-, Grüne- und AL-Fraktionen folgende Motion, GR Nr. 2018/2, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Weisung für eine Änderung der Gemeindeordnung vorzulegen, wonach der Stadtrat zur Erfüllung kommunaler Aufgaben in eigener Kompetenz Grundstücke und Liegenschaften kaufen kann (z.B. für Schulen, Alterszentren, Werkgebäude, den kommunalen Wohnungsbau oder die Vergabe von gemeinnützigen Baurechten). Dabei soll der Stadtrat verpflichtet sein, der zuständigen Instanz – in der Regel innerhalb von zwei Jahren nach der Eigentumsübertragung – die Übertragung ins Verwaltungsvermögen zu beantragen.

Begründung:

Die Stimmberechtigten der Stadt Zürich haben bereits im Jahr 1976 dem Stadtrat die Kompetenz gegeben, in dringlichen Fällen in eigener Kompetenz Liegenschaften zu kaufen (Art. 41 lit. m GO). Im Jahr 2011 hat die Bevölkerung den Stadtrat beauftragt, den Anteil an nicht renditeorientiert vermieteten Wohn- und Gewerberäumen bis im Jahr auf einen Drittel zu erhöhen (Art. 2^{quater} und Art. 123 GO). Das Volk hat dem Stadtrat also eine klare Kompetenz zum Kauf von Wohn- und Gewerbeliegenschaften gegeben, und es hat ihn unmissverständlich – mit einer Mehrheit von 76 Prozent – dazu aufgefordert, von dieser Kompetenz Gebrauch zu machen.

Das Verwaltungsgericht hat nun mit seinem Entscheid zu den Liegenschaften an der Neufrankengasse die Anforderungen an die Dringlichkeit gegenüber der bisherigen Praxis erhöht. Die Umsetzung des Volkentscheides zur Erhöhung des Anteils von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen wird damit erschwert. Gleichzeitig hat das Verwaltungsgericht aber auch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Stadt Zürich ihre Gemeindeordnung ändern könne, wenn die heutige Kompetenzordnung (bzw. die Rechtsprechung dazu) nicht praktikabel sei.

Der Volksentscheid für die Erhöhung des Anteils an preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen ist nach wie vor verbindlich. Gleichzeitig muss auch der Entscheid des Verwaltungsgerichts respektiert werden. Deshalb sind die Kompetenzen für Liegenschaftenkäufe nun so zu regeln, dass der Volksentscheid für mehr bezahlbare Wohnungen und Gewerberäume umgesetzt werden kann, ohne dass gegen die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts verstossen wird. Wie das geht, hat das Verwaltungsgericht selber aufgezeigt. Diesen Ball gilt es nun aufzunehmen.

Was zur Umsetzung des 33%-Ziels richtig ist, ist auch zur Umsetzung von anderen kommunalen Aufgaben sinnvoll. Deshalb rechtfertigt es sich, für die Umsetzung von anderen städtischen Aufgaben wie dem Bau von Schulen oder Alterszentren eine analoge Regelung vorzusehen. Weiter rechtfertigt es sich aus demokratiepolitischen Gründen, dass die stadträtlichen Liegenschaftenkäufe in der Regel innerhalb von zwei Jahren nach der Eigentumsübertragung der zuständigen Instanz vorgelegt werden, damit diese über eine Übertragung ins Verwaltungsvermögen befinden kann. Allfällige Ausnahmeregelungen beispielsweise für den Kauf von strategischen Landreserven sollen dabei mindestens auf Verordnungsstufe verankert sein.

Am 17. Januar 2018 erklärte der Stadtrat sich zur Entgegennahme der Motion bereit, allerdings stellte die FDP-Fraktion am 24. Januar 2018 einen Ablehnungsantrag. Damit wurde das Geschäft vorläufig vertagt. Am 14. November 2018 überwies der Gemeinderat dem Stadtrat die Motion definitiv mit 69 Ja- zu 44 Nein-Stimmen.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) sind Motionen selbstständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt.

1. Ausgangslage

Die Bestimmungen in der Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) zu den Finanzkompetenzen setzen dem Stadtrat für den ordentlichen Kauf von Liegenschaften betragsmässig seit je enge Grenzen. Bis ins Jahr 2002 konnte der Stadtrat Liegenschaften bis zu einem Betrag von einer Million Franken ins Finanzvermögen erwerben. Seit der Revision mit Gemeindebeschluss vom 7. April 2002 liegt die Limite sowohl für Käufe ins Finanzvermögen (Art. 41 lit. m GO) als auch für Käufe ins Verwaltungsvermögen (Art. 41 lit. c GO) bei 2 Millionen Franken.

Bereits wenige Jahre nach Erlass der neuen Gemeindeordnung von 1971 wurde erkannt, dass die Stadt mit dieser engen Kompetenzregelung auf dem Immobilienmarkt, der mitunter rasche Entscheide erfordert, immer wieder an Grenzen stösst. Um zu verhindern, dass der Stadt dadurch Liegenschaften entgehen, die sich für ihre aktuellen oder künftigen Bedürfnisse eignen, haben die Stimmberechtigten am 13. Juni 1976 der Vorlage «*Erweiterung der Kompetenzen des Stadtrats in Bezug auf Liegenschaftenkäufe*» zugestimmt. Danach kann der Stadtrat Liegenschaftenkäufe ins Finanzvermögen unbesehen einer betraglichen Limite tätigen, sofern das Geschäft keinen Aufschub duldet (sogenannte Dringlichkeitsklausel, Art. 41 lit. m [2. Teilsatz] GO).

In den letzten 15 Jahren war es regelmässig erforderlich, von der Dringlichkeitsklausel Gebrauch zu machen, um für die Stadt notwendige Liegenschaften erwerben zu können. Das Instrument hat indessen mit Urteil des Verwaltungsgerichts vom 20. September 2017 betreffend Stimmrechtsrekurs gegen den Kauf der Liegenschaften Neufrankengasse 6, Magnusstrasse 27 und Neufrankengasse 14 (VB.2017.00303) eine wesentliche Eingrenzung erfahren. Die dem Entscheid zugrundeliegende restriktive Auslegung der Dringlichkeitsklausel hat die Möglichkeiten des Stadtrats für den Erwerb von Liegenschaften ins Finanzvermögen stark reduziert.

Die damit verbundene Rechtsunsicherheit und die daraus resultierenden Nachteile der Stadt auf dem Liegenschaftenmarkt haben das Parlament zur Überweisung der vorliegend zu behandelnden Motion veranlasst. Darin wird der Stadtrat beauftragt, dem Gemeinderat eine Weisung für eine Änderung der GO vorzulegen, wonach der Stadtrat zur Erfüllung kommunaler Aufgaben in eigener Kompetenz Liegenschaften ins Finanzvermögen kaufen kann (z. B. für Schulen, Alterszentren, Werkgebäude, den kommunalen Wohnungsbau oder die Vergabe von gemeinnützigen Baurechten). Dabei soll der Stadtrat gleichzeitig verpflichtet werden, der zuständigen Instanz – in der Regel innerhalb von zwei Jahren nach der Eigentumsübertragung – die Übertragung ins Verwaltungsvermögen zu beantragen.

2. Handlungsbedarf

Das Verwaltungsgericht hat in seinem Entscheid vom 20. September 2017 festgehalten, dass für die Anwendbarkeit der Dringlichkeitsklausel neben zeitlichen auch sachliche Gründe für die Notwendigkeit eines sofortigen Entscheids sprechen müssten. Die zeitliche Dringlichkeit müsse objektiv begründet sein; dafür genüge es noch nicht, dass die Verkäuferschaft Druck aufsetze, um das Geschäft schnell zum Abschluss zu bringen. In Bezug auf die sachliche Dringlichkeit wird verlangt, dass der sofortige Kauf der Liegenschaft notwendig sei, um eine öffentliche Aufgabe zu erfüllen, wobei sich die Notwendigkeit bezogen auf die konkrete Liegenschaft ergeben müsse. Soweit der Stadtrat diese Regel für nicht praktikabel halte, stehe es ihm frei, dem Gemeinderat und den Stimmberechtigten eine Änderung der Gemeindeordnung zu beantragen.

Die vom Verwaltungsgericht gesetzten hohen Anforderungen lassen sich mit dem Alltag auf dem Immobilienmarkt nur in seltenen Fällen in Einklang bringen. In zeitlicher Hinsicht treten regelmässig Konstellationen auf, bei denen die Verkäuferschaft nicht willens ist, nach der Einigung über die wesentlichen Vertragspunkte noch lange mit dem Vollzug zuzuwarten bzw. sie die rasche Klarheit über das definitive Zustandekommen des Geschäfts als Voraussetzung für den Vertragsabschluss überhaupt betrachtet. In diesen Fällen kann allein das Erfordernis des Zuwartens bis zum Abschluss des parlamentarischen Verfahrens und Ablauf der daran anschliessenden Referendumsfrist, verbunden mit der Möglichkeit, dass die Genehmigung letztlich ausbleibt, das Geschäft verunmöglichen. In sachlicher Hinsicht ist zu beachten, dass sich nicht bei jedem Kauf einer Liegenschaft, die sich mittel- bis langfristig zur Deckung der Bedürfnisse der wachsenden Stadt eignet, bereits zum Kaufzeitpunkt der konkrete Verwendungszweck abschliessend festlegen lässt. Vielmehr ist die Stadt darauf angewiesen, bei Gelegenheit auch Grundstücke als strategische Landreserven zu kaufen, wenn sie in Gebieten liegen, deren Entwicklung früher oder später den Ausbau städtischer Versorgungsleistungen erfordern. Letztere können immer weniger durch den Ausbau und die Optimierung bestehender Infrastrukturen oder das Zurückgreifen auf städtische Landreserven abgedeckt werden.

Entsprechend erweist sich eine Dringlichkeitsklausel in der engen verwaltungsgerichtlichen Auslegung in vielen Fällen als wenig taugliches Instrument, um auf dem Immobilienmarkt erfolgreich auftreten zu können. Hinzu kommt, dass sich die Situation in den letzten Jahren zusätzlich akzentuiert hat. Aufgrund der Attraktivität von Immobilienanlagen in der Stadt Zürich, insbesondere auch für institutionelle Anleger der beruflichen Vorsorge, besteht ein chronischer Nachfrageüberhang, der zu hohen Immobilienpreisen und schnellen Geschäftsabschlüssen führt. Verkäuferschaften sind unter diesen Umständen immer weniger bereit, langwierige Genehmigungsverfahren, die öffentlich geführt werden und deren Ausgang mitunter unsicher ist, zu durchlaufen. Im Regelfall stehen mehrere Interessentinnen und Interessenten bereit, die willens und fähig sind, das Geschäft anstelle der Stadt innert wesentlich kürzerer Frist abzuwickeln.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Limite, bis zur der der Stadtrat in eigener Kompetenz ohne Inanspruchnahme der Dringlichkeitsklausel Liegenschaften erwerben kann, mit Blick auf die Verhältnisse auf dem Immobilienmarkt ausserordentlich tief angesetzt ist. Dies war schon bei Erlass der neuen Gemeindeordnung im Jahr 1971 der Fall und wurde auch mit der Verdoppelung im Jahr 2002 nicht behoben (vgl. Ziffer 1). Umso wichtiger war seit je die Möglichkeit, auf dem Dringlichkeitsweg agieren zu können, um das Missverhältnis bei Bedarf wettzumachen. Es ist folglich auch nicht in erster Linie die seit 1971 bzw. 2002 eingetretene Preisentwicklung, die zu einer vermehrten Anwendung der Dringlichkeitsklausel geführt hat. Vielmehr liegt die Ursache in den Mechanismen des modernen Immobilienmarktes und in der Grundanlage von Art. 41 lit. m GO, nach der auch Immobilienkäufe ins Finanzvermögen, abgesehen von Fällen unterhalb einer «Bagatellgrenze» von zwei Millionen Franken, im Grundsatz dem Gemeinderat zur Beschlussfassung vorzulegen sind.

Selbst wenn die Limite gemäss Art. 41 lit. m GO seit ihrer letzten Revision regelmässig der Preisentwicklung auf dem Immobilienmarkt angepasst worden wäre, hätte dies die Anwendung der Dringlichkeitsklausel in den meisten Fällen nicht überflüssig gemacht, wie nachstehende Tabellen und Grafiken zeigen.

Seit der letzten Anpassung der Limite im Jahr 2002 fanden – gestützt auf die Dringlichkeitsklausel – bis heute folgende Erwerbe von Liegenschaften statt:

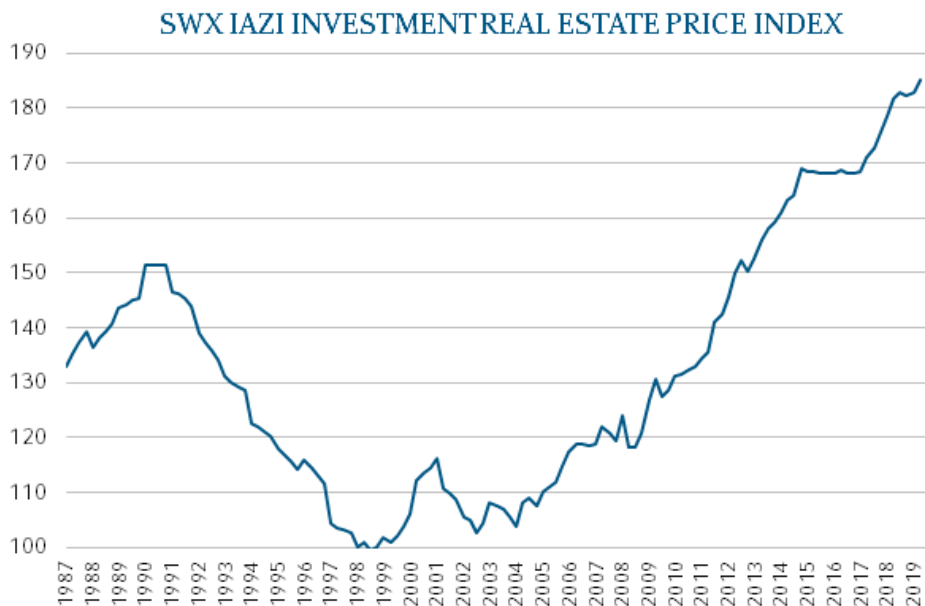
Jahr	Liegenschaft	Erwerbspreis in Mio. Fr.
2005	Gewerbeliegenschaft Förrlibuckstrasse 59/61	23,5
2006	Herdernstrasse 56	7,2
2008	Leutschenbachstrasse 72/74	10,6
2010	Hardturmstrasse 321 (Hardturm-Areal)	50,0
2012	Josefstrasse 206	19,5
2012	Geroldstrasse 3–9	12,9
2012	Agnesstrasse 41	3,5
2013	Flur-, Rauti-, Flüelastrasse (Koch-Areal)	70,2
2014	Nordstrasse 54	4,3
2015	Wehntalerstrasse 119	2,6
2015	Thurgauerstrasse 40 / Leutschenbachstrasse 37	128,0
2015	Eggbühlstrasse 21–25	81,0
2015	Dörflistrasse 67	14,9
2017	Neufrankengasse 6	14,6
2017	Neufrankengasse 14	11,5
2017	Magnusstrasse 27	6,3
2017	Appenzellerstrasse 85	10,1

Die Entwicklung der Immobilienpreise in den letzten zehn Jahren geht aus den nachfolgenden Grafiken hervor (Immobilienpreise schweizweit, ein separater Index für die Stadt Zürich ist nicht erhältlich):

SWX IAZI PRIVATE REAL ESTATE PRICE INDEX



Der SWX IAZI Private Real Estate Price-Index bildet die Preisentwicklung von Wohneigentum (Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen kombiniert) ab (Quelle: <https://www.iazicifi.ch/produkt/swx-iazi-indizes/?parents=535,106>; abgerufen 29. April 2019).



Der SWX IAZI Investment Real Estate Price-Index bildet die Preisentwicklung von Renditeliegenschaften ab (Quelle: <https://www.iazicifi.ch/produkt/swx-iazi-indizes/?parents=535,106>; abgerufen am 29. April 2019).

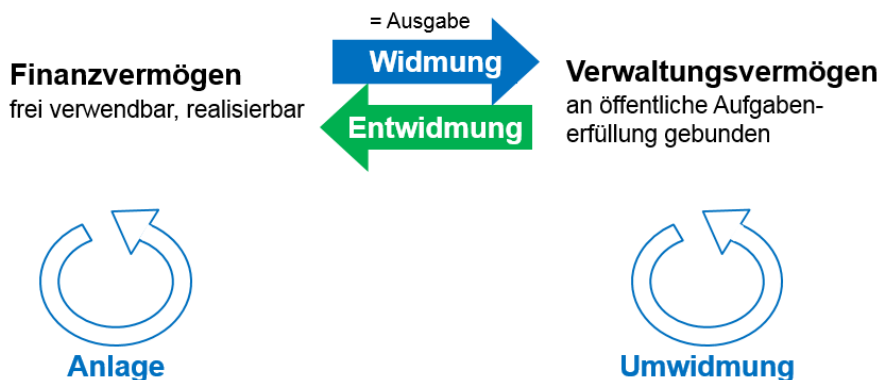
Ein Handlungsbedarf ist offensichtlich und aufgrund der überwiesenen «Motion 2018/2» politisch breit abgestützt. Zentral ist, dass der Stadtrat die nötigen Kompetenzen erhält, damit die Stadt auf dem Immobilienmarkt handlungsfähig bleibt und so die Infrastrukturbedürfnisse der wachsenden Stadt bewältigen und die in der Gemeindeordnung verankerten wohnpolitischen Zielsetzungen (Art. 2^{quater} i. V. m. Art. 123 GO, Art. 2^{septies} GO) erreichen kann.

3. Kauf von Liegenschaften

a) Exkurs: Finanz- und Verwaltungsvermögen, Anlagen und Ausgaben

Zur besseren Einordnung der nachfolgenden Ausführungen werden die zentralen Begriffe Finanzvermögen und Verwaltungsvermögen sowie Anlagen und Ausgaben kurz erläutert.

Die Aktiven der Bilanz eines Gemeinwesens umfassen das Finanz- und das Verwaltungsvermögen, deren Eigenschaften und Zusammenhänge wie folgt dargestellt werden können:



Quelle: Finanzverwaltung der Stadt Zürich

Das **Finanzvermögen** umfasst jene Vermögenswerte, die jederzeit veräussert werden können, ohne dass dadurch die öffentliche Aufgabenerfüllung beeinträchtigt wird (§ 121 Abs. 3 Gemeindegesetz [GG, LS 131.1]). Umschichtungen innerhalb des Finanzvermögens werden als **Anlagen** bezeichnet. Beim vorsorglichen Landerwerb (Sicherung einer Liegenschaft für zukünftige Bedürfnisse) werden innerhalb des Finanzvermögens frei verfügbare Mittel für den Erwerb einer Liegenschaft verwendet. Diese sogenannte «Finanzliegenschaft» stellt eine Anlage dar. Sie dient nur mittelbar einer staatlichen Aufgabenerfüllung. Aus diesem Grund ist bei Anlagegeschäften der direkte Einbezug des Stimmvolks (sogenanntes Anlagen-Referendum) nicht zwingend erforderlich.

Umgekehrt umfasst das **Verwaltungsvermögen** diejenigen Vermögenswerte, die unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen und folglich nicht frei veräusserbar sind (§ 121 Abs. 4 GG). Wird nun die mit Blick auf eine spätere konkrete Verwendung gekaufte Finanzliegenschaft für eine öffentliche Aufgabe gebraucht, muss sie vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen übertragen werden (sogenannte «Widmung») und gilt fortan als «Verwaltungsliegenschaft». Eine Liegenschaft kann auch direkt ins Verwaltungsvermögen gekauft werden, wenn ihr Verwendungszweck von Beginn an feststeht und keine zeitliche Dringlichkeit besteht. Beide Vorgänge gelten finanzrechtlich als **Ausgaben**. Aufgrund der damit verbundenen Tragweite für die Steuerzahler ist der direkte Einbezug des Stimmvolks (sogenanntes Ausgaben-Referendum) ab einer gesetzlich festgelegten Höhe zwingend erforderlich.

b) Finanzielle Zuständigkeiten nach kantonalem Gemeindegesetz

Bei der Regelung der finanziellen Zuständigkeiten für Anlagen und Ausgaben müssen die Zürcher Gemeinden folgende gesetzliche Vorgaben des Kantons berücksichtigen:

Anlagen: § 117 Abs. 1 GG überträgt die Zuständigkeit für die Bewirtschaftung des Finanzvermögens (Anlagen) grundsätzlich dem Gemeindevorstand (Abs. 1). Dies entspricht der Regelung, wie es das kantonale Recht auf Stufe Kanton auch für den Regierungsrat vorsieht (vgl. § 58 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung [CRG, LS 611]). Einschränkungen macht das GG in diesem Bereich nur in Bezug auf die Veräusserung von Finanzliegenschaften oder für Investitionen in (bestehende) Finanzliegenschaften. Einzig in diesen beiden Bereichen sollen die Gemeinden in ihren Gemeindeordnungen Zuständigkeitsgrenzen des Parlaments vorsehen. Daneben können die jeweiligen Gemeindeordnungen für weitere Sachverhalte eine Zuständigkeit des Parlaments vorsehen (§ 117 Abs. 2 GG).

Daraus folgt: Sieht die Gemeindeordnung keine Zuständigkeit für den Gemeinderat oder die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger vor, so liegt die Zuständigkeit für Anlagen und somit auch für den Kauf von Finanzliegenschaften – unabhängig von der Höhe des Kaufpreises und direkt gestützt auf das kantonale Recht – automatisch beim Stadtrat.

Ausgaben: Für die Bewilligung gebundener Ausgaben ist die Exekutive – gestützt auf § 103 GG – abschliessend (d. h. ohne betragsmässige Obergrenze) zuständig. Für neue Ausgaben hingegen muss die jeweilige Gemeindeordnung gemäss § 107 Abs. 1 GG die Zuständigkeit anhand konkreter Betragsgrenzen sowohl des Parlaments als auch für die Stimmberechtigten an der Urne festlegen. Dabei **muss** gewährleistet sein, dass die Stimmberechtigten über alle Vorhaben von erheblicher finanzieller Bedeutung an der Urne entscheiden (Art. 86 Abs. 2 lit. a der Kantonsverfassung [KV, LS 101]; § 107 Abs. 3 GG).

Der Kauf einer neuen Verwaltungliegenschaft (oder die Übertragung einer bisherigen Finanzliegenschaft ins Verwaltungsvermögen) stellt immer eine neue Ausgabe dar. Daraus folgt: Die Zuständigkeit für den Kauf oder die Übertragung bemisst sich anhand der konkreten Betragsgrenzen in der Gemeindeordnung.

Referendum: Aufgrund der geringeren Tragweite (fehlende Zweckbindung, weiterhin freie Veräusserbarkeit) für Steuerzahlerinnen und Steuerzahler sieht das kantonale Recht für den Kauf von Finanzliegenschaften kein **Anlagen**referendum vor. Der Kauf von Verwaltungsliegenschaften hingegen unterliegt aufgrund der erforderlichen Zweckbindung (und damit künftigen Unveräusserlichkeit) ab einer definierten Höhe dem obligatorischen **Ausgaben**referendum. Die Mitsprache von Steuerzahlerinnen und Steuerzahler über Vorgänge von grosser Tragweite ist somit sichergestellt.

c) Finanzielle Zuständigkeiten nach städtischer Gemeindeordnung

Die geltende Gemeindeordnung sieht für die Organe der Stadt Zürich die folgenden Zuständigkeiten vor:

Anlagen: Nach dem geltenden Art. 41 lit. m GO unterliegen Grundstücksgeschäfte, die das Finanzvermögen betreffen (sogenannte Anlagegeschäfte), je nach Verkehrswert der Beschlussfassung durch den Stadtrat (Kauf bis 2 Mio. Fr., Verkauf und Tausch bis 1 Mio. Fr.) oder den Gemeinderat (über 2 Mio. Fr. bzw. über 1 Mio. Fr.).

Abweichend von dieser allgemeinen Regel ist der Stadtrat abschliessend zuständig für folgende drei Ausnahmekategorien (vgl. Art. 41 lit. m Satz 2 GO):

- Kaufgeschäfte, die keinen Aufschub dulden (sogenannte Dringlichkeitsklausel); sowie
- Kauf- und Tauschgeschäfte, die in den Voranschlägen (Budget) zu beschlossenen Bauten enthalten sind;
- Tauschgeschäfte, wenn dadurch die Durchführung eines amtlichen Quartierplanverfahrens vermieden werden kann.

Gegen Anlagebeschlüsse des Stadtrats ist kein Referendum möglich. Nur soweit der Gemeinderat zuständig ist, unterstehen Liegenschaftengeschäfte dem fakultativen Anlagenreferendum (Art. 12 Abs. 1 GO). Ein obligatorisches Anlagenreferendum ist nicht vorgesehen.

Ausgaben: Sowohl der direkte Erwerb ins Verwaltungsvermögen wie auch die spätere Übertragung einer Finanzliegenschaft ins Verwaltungsvermögen stellen kreditrechtlich Ausgaben dar. Die Zuständigkeiten dafür bemessen sich nach den allgemeinen Ausgabenkompetenzen gemäss Art. 10 lit. d bzw. Art. 41 lit. c GO: Bis zwei Millionen Franken ist der Stadtrat zuständig (kein Referendum möglich), über zwei Millionen Franken der Gemeinderat (fakultativer Ausgabenreferendum) und über 20 Millionen Franken die Gemeinde (obligatorisches Ausgabenreferendum).

Der Tausch und die Veräusserung von Verwaltungsliegenschaften erfordert vorgängig die formelle Rückübertragung ins Finanzvermögen (sogenannte Entwidmung). Die Zuständigkeit für die Entwidmung liegt – gestützt auf Art. 49 GO – abschliessend beim Stadtrat, für die Veräusserung oder tauschweise Abgabe einer Finanzliegenschaft gelten die obigen Ausführungen zu den Anlagen.

4. Neuregelung der Zuständigkeit für den Kauf von Finanzliegenschaften

Die heute geltende Regel, wonach der Gemeinderat ab 2 Millionen Franken sowohl für den Erwerb ins Finanz- wie ins Verwaltungsvermögen zuständig sein soll und der Stadtrat nur bei zeitlicher und sachlicher Dringlichkeit in unbeschränkter Höhe für Anlagegeschäfte, ist aufgrund der eingangs aufgezeigten Konflikte nicht mehr zeitgemäss. Eines der Kernanliegen der «Motion GR Nr. 2018/2» zielt auf die Wiederherstellung von Rechtssicherheit ab. Nach Auffassung des Stadtrats wird dieses Anliegen am zielführendsten umgesetzt, indem für die Zuständigkeit von Anlagegeschäften neu die kantonale Regelung zur Anwendung gelangt.

Durch die Teil-Streichung der geltenden Bestimmung von Art. 41 lit. m GO für den Erwerb von Liegenschaften ins Finanzvermögen wird der Stadtrat direkt – gestützt auf § 117 Abs. 1 GG – für sämtliche Käufe von Finanzliegenschaften zuständig. Durch diese Lösung erhält die Stadt auf dem Immobilienmarkt gleich lange Spiesse wie die übrigen (privaten) Akteure und Akteurinnen, und der Stadtrat kann zur Sicherung aktueller oder künftiger Bedürfnisse alle erforderlichen Liegenschaften in eigener Zuständigkeit ins Finanzvermögen erwerben. Damit kann auf die Verankerung (bzw. Neuformulierung) einer Dringlichkeitsklausel verzichtet werden. Aufgrund der umfassenden Anlagekompetenz des Stadtrats sind aufwendig zu begründende Ausnahmen nicht mehr nötig. Diese Regelung entspricht überdies auch der Lösung des Kantons für den Regierungsrat, der ebenfalls abschliessend für den Kauf von Finanzliegenschaften zuständig ist (vgl. § 58 Abs. 1 lit. a CRG).

Keine Änderung sollen hingegen die Ausgabenkompetenzen erfahren. Die Mitsprache von Parlament und Stimmberechtigten für eine konkrete Aufgabenzuweisung bei Liegenschaften bleibt somit im heutigen Umfang gewahrt. Wird einer bestehenden Finanzliegenschaft neu eine konkrete Verwaltungsaufgabe zugewiesen, so muss diese aufgrund der Zweckbindung ins Verwaltungsvermögen übertragen werden. Die damit zu beschliessenden Ausgaben unterstehen (wie bereits heute) dem fakultativen (über 2 Mio. Fr.) oder obligatorischen Ausgabenreferendum (über 20 Mio. Fr.).

Die parlamentarische Forderung der «Motion GR Nr. 2018/2» wird mit dieser Lösung bestmöglich umgesetzt. Ebenfalls im heutigen Umfang gewahrt (und entsprechend den Vorgaben von § 117 Abs. 2 GG) bleibt der Einbezug von Parlament und Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern im Falle von Veräusserungen oder tauschweiser Abgabe von Finanzliegenschaften.

Unberücksichtigt bleibt bei einer solchen Regelung einzig die von der «Motion GR Nr. 2018/2» geforderte Frist, wonach der Stadtrat verpflichtet sein soll, der zuständigen Instanz die Übertragung ins Verwaltungsvermögen (in der Regel innerhalb von zwei Jahren nach der Eigentumsübertragung) zu beantragen. Eine solche Zeitvorgabe erscheint aber ohnehin problematisch. Es wäre nicht zielführend, den Stadtrat nach einem bereits getätigten Liegenschaftsverkauf ins Finanzvermögen in zeitlicher Hinsicht zu drängen, dem Gemeinderat oder dem Stimmvolk ein konkretes Vorhaben innert einer bestimmten Frist zu unterbreiten. Aus ökonomischer Sicht ist es vielmehr angezeigt, dass ein allfälliges Projekt durch die Verwaltung mit der erforderlichen Sorgfalt geplant und ausgearbeitet wird. In der Zwischenzeit ist die Finanzliegenschaft nach kaufmännischen Grundsätzen in erster Linie sicher und dann (moderat) renditeorientiert zu bewirtschaften. Für den Steuerzahlenden entstehen durch solche Anlagegeschäfte daher keine finanziellen Nachteile. Da eine allenfalls stipulierte Ordnungsfrist bei einer Verletzung auch nicht rechtlich durchgesetzt werden könnte, soll auf eine verbindliche Terminvorgabe verzichtet werden. Es steht ausser Frage, dass der Stadtrat bei einem konkreten Verwaltungszweck die erforderliche Übertragung zeitnah bei der zuständigen Instanz beantragen wird. Ebenso wird die Öffentlichkeit im Rahmen von Medienmitteilungen über getätigte Transaktionen informiert und gegenüber dem Gemeinderat im Rahmen des jährlichen Geschäftsberichts detailliert Rechenschaft ablegt.

a) Vorgezogene Neuregelung der Gemeindeordnung

Eine Revision der aktuellen GO von 1970 ist in Ausarbeitung. Eine diesbezügliche Volksabstimmung vor dem Frühjahr 2021 erscheint aufgrund der Komplexität des Vorhabens als wenig realistisch.

Mit der vorliegenden Teilrevision der GO soll zeitnah Rechtssicherheit für Liegenschaftenkäufe der Stadt Zürich geschaffen und grossmehrheitlich dem Antrag der Motion 2018/2 entsprochen werden. Für eine vorgezogene Teilrevision sprechen neben dem Zeitgewinn (gegenüber einer Behandlung der Thematik anlässlich der Totalrevision) insbesondere auch die Möglichkeit für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, sich ganz konkret zu diesem wesentlichen Punkt der Änderung der GO zu äussern.

b) *Rechtsetzungstechnische Umsetzung*

Die vorgeschlagene Lösung erfordert eine Teilrevision von Art. 41 lit. m GO, indem der Tatbestand «Ankauf von Liegenschaften im Verkehrswert von über Fr. 2 000 000.–» und damit zusammenhängend die sogenannte Dringlichkeitsklausel («Kaufgeschäfte, die keinen Aufschub dulden») ersatzlos gestrichen werden. Mangels konkreter Anwendungsfälle in der Vergangenheit soll auch die bisherige Ausnahmebestimmung zugunsten des Stadtrats für «Kauf- und Tauschgeschäfte, die in den Voranschlägen zu beschlossenen Bauten enthalten sind» aufgehoben werden.

Konkret wird folgende Änderung von Art. 41 lit. m GO beantragt:

Geltende Fassung	Beantragte neue Fassung
Art. 41 Dem Gemeinderat stehen zu:	Art. 41 Dem Gemeinderat stehen zu:
m. Ankauf von Liegenschaften im Verkehrswert von über Fr. 2 000 000.– sowie Verkauf oder Tausch von städtischen Liegenschaften im Verkehrswert von über Fr. 1 000 000.–; ausgenommen sind Kauf- und Tauschgeschäfte, die in den Voranschlägen zu beschlossenen Bauten enthalten sind, Kaufgeschäfte, die keinen Aufschub dulden, sowie Tauschgeschäfte, wenn dadurch die Durchführung eines amtlichen Quartierplanverfahrens vermieden werden kann.	m. Verkauf oder Tausch von städtischen Liegenschaften im Verkehrswert von über Fr. 1 000 000.–; ausgenommen sind Tauschgeschäfte, wenn dadurch die Durchführung eines amtlichen Quartierplanverfahrens vermieden werden kann.

Die übrigen Zuständigkeiten von Art. 41 GO (lit. a–l sowie lit. n–r) bleiben unverändert.

Da der Stadtrat mit dem vorliegenden Antrag das Anliegen der Motion, GR Nr. 2018/2, umsetzt, wird dem Gemeinderat deren Abschreibung beantragt.

5. Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)

Gemäss Art. 3 ff. der Verordnung über die Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU (AS 930.100) und dem zugehörigen Leitfaden ist im Rahmen der Vorbereitung von Stadtratsgeschäften (einschliesslich Weisungen an den Gemeinderat) eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durchzuführen, wobei die Ergebnisse dieser Abschätzung in der Weisung darzustellen sind.

Vorliegend ergibt sich, dass KMU von den beantragten Änderungen der Gemeindeordnung, welche die Finanzkompetenzen des Gemeinwesens zum Gegenstand haben, nicht betroffen sind. Weitere Ausführungen zur RFA erübrigen sich daher.

6. Zuständigkeit

Die Zuständigkeit für die Teilrevision der Gemeindeordnung liegt – gestützt auf Art. 10 lit. a GO – in allen Fällen bei der Gemeinde (obligatorisches Referendum). Für Beschlüsse über parlamentarische Vorstösse, wie vorliegend die Abschreibung einer Motion, ist abschliessend der Gemeinderat zuständig (Art. 14 lit. n GO).

Dem Gemeinderat wird beantragt:

A. Zuhanden der Gemeinde:

1. Die Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) vom 26. April 1970 wird wie folgt geändert:

Art. 41 Dem Gemeinderat stehen zu:

lit. a–l unverändert

m. Verkauf oder Tausch von städtischen Liegenschaften im Verkehrswert von über Fr. 1 000 000.–; ausgenommen sind Tauschgeschäfte, wenn dadurch die Durchführung eines amtlichen Quartierplanverfahrens vermieden werden kann

lit. n–t unverändert

2. Der Stadtrat setzt diese Änderung nach Genehmigung durch den Regierungsrat in Kraft.

B. Zur Beschlussfassung in eigener Kompetenz:

Unter Ausschluss des Referendums: Die Motion, GR Nr. 2018/2, der SP-, Grüne- und AL-Fraktionen vom 10. Januar 2018 betreffend Kompetenzübertragung von Grundstücks- und Liegenschaftskäufen zur Erfüllung kommunaler Aufgaben an den Stadtrat, Änderung der Gemeindeordnung (GO), wird als erledigt abgeschrieben.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti