

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 6. Juli 2016

704. Verkauf von Liegenschaften an Gemeinden

A. Ausgangslage

In den letzten fünf Jahren veräusserte der Kanton knapp 100 bebaute und unbebaute Grundstücke. Es handelte sich dabei um Liegenschaften in unterschiedlichsten Zonen und verschiedenster Grössenordnungen. Zum überwiegenden Teil waren die veräusserten Parzellen Restlandflächen im Baugebiet, die der Kanton im Rahmen von früheren Strassenbauprojekten erworben hatte. Rund ein Viertel der veräusserten Liegenschaften wurde von Gemeinwesen erworben (Gemeinden, Städte, Kirchgemeinden, Bund usw.). Bei sechs dieser Veräusserungen belief sich der Verkaufserlös zugunsten des Kantons auf über 1 Mio. Franken.

B. Bestehende Vorgaben zur Veräusserung von Liegenschaften

Gemäss RRB Nr. 1037/2006 können Liegenschaften veräussert werden, wenn für sie kein öffentlicher Verwendungszweck absehbar ist. Dabei sind Vermögenswerte grundsätzlich zum Verkehrswert zu veräussern. Bei überwiegendem öffentlichem Interesse kann auch ein niedrigerer Wert festgelegt werden (§ 56 Abs. 3 CRG). Diesfalls kann es sich um einen Einnahmenverzicht handeln, der finanzrechtlich als Ausgabe zu qualifizieren ist (§ 34 CRG in Verbindung mit § 29 Abs. 1 lit. e FCV).

Im Rahmen von Kantonsratsgeschäften hielt der Regierungsrat verschiedentlich fest, dass grössere Grundstücksverkäufe in der Regel mittels öffentlicher Ausschreibung und Zuschlag an den Meistbietenden zu erfolgen haben (Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 116/2009 betreffend Praxis des Kantons Zürich beim Immobilienverkauf; Stellungnahme zu PI KR-Nr. 60/2012 betreffend Änderung CRG, Verkaufrecht der Gemeinden bei Verkäufen von Liegenschaften des Finanzvermögens). Ausgenommen sind jedoch Verkäufe von Klein- und Restlandflächen oder Liegenschaften, bei denen eine öffentliche Ausschreibung aufgrund der konkreten Umstände nicht sinnvoll wäre, da nur einzelne Interessentinnen oder Interessenten als Käuferin oder Käufer infrage kommen (RRB Nr. 373/2015). Weiter legte der Regierungsrat fest, dass die Gemeinden und der Bund Liegenschaften, die zur Erfüllung von Verwaltungsaufgaben benötigt werden, zu einem angemessenen Preis ohne öffentliche Ausschreibung erwerben können. Dabei werde Bauland jedoch nicht unter dem Verkehrswert an die Gemeinde veräussert, da dies einem indirekten Staatsbeitrag und zudem einer Ungleichbehandlung

der Gemeinden gleichkäme, da der Kanton nicht in allen Gemeinden über veräusserbares Land verfüge. Die Gemeinden hätten jedoch die Möglichkeit, ein kantonales Grundstück zum Verkehrswert zu erwerben und könnten darauf auf eigene Rechnung z.B. preisgünstigen Wohnraum zur Verfügung stellen (RRB Nrn. 990/2009 und 928/2011).

Mit der PI KR-Nr. 60/2012 forderte der Kantonsrat 2013, dass Liegenschaften zuerst den Standortgemeinden zum bilanzierten Wert angeboten werden müssten. Die Gemeinden hätten die erworbene Liegenschaft für öffentliche Zwecke nutzen und sie während 20 Jahren nicht weiterveräussern dürfen. In seiner Stellungnahme legte der Regierungsrat fest, dass die Baudirektion die Standortgemeinde vorgängig über geplante Verkäufe zu informieren habe. Die Gemeinde könne die Liegenschaft zum gemeinsam durch Gutachten oder Verhandlungen ermittelten Verkehrswert erwerben. Auf eine öffentliche Ausschreibung wird in diesen Fällen somit verzichtet (RRB Nr. 625/2013). Diese vom Regierungsrat aufgestellten Vorgaben für Verkäufe an Gemeinwesen haben sich bewährt.

C. Rechtliche Grundlagen

Der Kanton ist bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben an die Grundrechte gebunden (Art. 35 Abs. 2 BV). Die Grundrechte sind auch dann zu wahren, wenn das Gemeinwesen privatrechtlich handelt. Bei Liegenschaftengeschäften des Kantons sind damit namentlich die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV), die Rechtsgleichheit (Art. 8 BV), das Willkürverbot (Art. 9 BV) sowie die Verfahrensgarantien (Art. 29ff. BV) zu beachten.

Aufgrund der verfassungsrechtlichen Wirtschaftsfreiheit besteht ein Anspruch der direkten Konkurrenten auf Gleichbehandlung. Der Kanton ist zu wettbewerbsneutralem Verhalten verpflichtet. Die Bevorzugung einzelner Wettbewerber durch staatliche Massnahmen ist unzulässig (Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Auflage, Rz. 692 f.; Winistörfer, Die Standplätzuteilung auf Märkten, in: AJP 11/2015, S. 1581).

Bei der Veräusserung von Liegenschaften und weiteren Immobilien-geschäften sind deshalb folgende Gebote und Prinzipien zu beachten:

- Gebot der rechtsgleichen Behandlung der Interessentinnen und Interessenten
- Gebot des wettbewerbsneutralen Verhaltens und der Gleichbehandlung der Gewerbetenossen
- Gebot der Gewährleistung eines transparenten und fairen Veräusserungsverfahrens
- Willkürverbot: Pflicht zur sachlichen Begründung des Zuschlagsentscheids

Aufgrund dieser Gebote haben Veräusserungen von Liegenschaften und ähnliche Immobiliengeschäfte grundsätzlich mittels öffentlicher Ausschreibung zu erfolgen. Dadurch wird allen Interessentinnen und Interessenten ermöglicht, ein Angebot abzugeben. Dabei können bei der Ausschreibung – in Anlehnung an die submissionsrechtlichen Verfahren – wirtschaftliche und qualitative Zuschlagskriterien vorgegeben werden. Indem bei Verkäufen an Gemeinden auf eine öffentliche Ausschreibung verzichtet wird, stehen diese Geschäfte grundsätzlich in einem Spannungsverhältnis zu den beschriebenen verfassungsmässigen Grundsätzen. Aufgrund der Kantonsverfassung besteht indessen das Gebot, dass der Kanton bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben mit den Gemeinden zusammenarbeitet (Art. 4 KV), mögliche Auswirkungen seines Handelns auf die Gemeinden berücksichtigt (Art. 85 Abs. 2 KV) und die Gemeinden rechtzeitig anhört (Art. 85 Abs. 3 KV). Die finanzrechtlichen Grundlagen sehen zudem die Möglichkeit vor, Liegenschaften bei überwiegendem öffentlichem Interesse auch unter dem Verkehrswert abzugeben und folglich auf eine öffentliche Ausschreibung zu verzichten (vgl. § 56 Abs. 3 CRG). Die dargelegte Veräusserungspraxis bei Direktverkäufen an Gemeinden steht mit den verfassungsmässigen Geboten somit grundsätzlich im Einklang. Abweichungen vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung bei Liegenschaftsverkäufen sind aufgrund der rechtlichen oder politischen Umstände im Einzelfall weiterhin möglich, sind aber entsprechend zu begründen.

D. Problemstellung

Die dargelegte Praxis, bei Verkäufen vorab die Standortgemeinde anzufragen, ob diese die Liegenschaft zum Verkehrswert erwerben wolle, hat sich bewährt. Die bestehenden Vorgaben regeln das Verkaufsprozedere an Gemeinwesen in grundsätzlicher Art. Aufgrund der finanziellen und auch politischen Bedeutung von Liegenschaftsverkäufen sowie der dargelegten rechtlichen Rahmenbedingungen ist es angezeigt, einzelne Eckwerte des Vorgehens bei Verkäufen an Gemeinden näher festzulegen. Dies ist auch deshalb angezeigt, weil in letzter Zeit vermehrt Kaufanfragen von Gemeinden eingegangen sind, bei denen ein mit dem Kauf verfolgtes öffentliches Interesse nicht eindeutig erkennbar ist oder die Gemeinde nach dem Erwerb sogleich den Weiterverkauf der Liegenschaft an Dritte beabsichtigt.

E. Konkretisierung der Vorgaben zur Veräusserung an Gemeinden

Wie bis anhin fragt die für Liegenschaftengeschäfte zuständige Baudirektion die Standortgemeinde vor einem Verkauf an, ob ein Kaufinteresse besteht. Ausgenommen von dieser grundsätzlichen Vorgehensweise sind Verkäufe von Klein- und Restlandflächen, bei denen regelmässig nur direkte Nachbarinnen oder Nachbarn als Kaufinteressentinnen bzw. -interessenten infrage kommen.

Die Gemeinde wird über die Voraussetzungen eines Direktverkaufes, den Veräusserungsablauf und die vertraglich zu vereinbarenden Verpflichtungen orientiert. Die zuständige Exekutivbehörde wird dabei um schriftliche Bekanntgabe ihrer mit einem Erwerb verfolgten Absichten ersucht. Diese Ausführungen dienen der Baudirektion zur Beurteilung, ob die Voraussetzungen für einen Direktverkauf an die Gemeinde erfüllt und welche Vertragsbestimmungen im konkreten Fall sachgerecht sind.

Neu sind deshalb die folgenden Voraussetzungen für einen Verkauf an eine Gemeinde unter Verzicht auf eine öffentliche Ausschreibung festzulegen. Die Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein.

a. Erfüllung öffentlicher Aufgaben:

Das Privileg zum Erwerb unter Verzicht auf eine öffentliche Ausschreibung wird der Standortgemeinde nur zur Erfüllung von öffentlichen Aufgaben eingeräumt. Dabei kann es sich um eine kommunale oder überkommunale öffentliche Aufgabe handeln.

Rein strategisch motivierte Landkäufe der Gemeinden, ohne konkrete und aktuelle Verwendungsabsichten, erfüllen diese Voraussetzung grundsätzlich nicht.

b. Aufgabenerfüllung durch Gemeinde oder durch Dritte:

Das Privileg zum Erwerb unter Verzicht auf eine öffentliche Ausschreibung wird der Standortgemeinde grundsätzlich nur eingeräumt, wenn die Liegenschaft unmittelbar durch die Gemeinde für öffentliche Aufgaben genutzt bzw. überbaut werden soll.

Die Kantonsverfassung sieht jedoch vor, dass die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben auch an Dritte übertragen werden kann (Art. 98 KV). Erwirbt eine Gemeinde eine Liegenschaft des Kantons, um diese zwecks Erfüllung öffentlicher Aufgaben an Dritte weiterzuveräussern, überlässt der Kanton die Auswahl der Käuferin oder des Käufers indirekt der Gemeinde. Würde die Gemeinde diesen Dritterwerber ohne öffentliches Verfahren auswählen, wären die Gleichbehandlung der Wettbewerbs teilnehmenden und ein transparentes Veräusserungsverfahren nicht ge-

währleistet. Zur Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen ist die Gemeinde deshalb vertraglich zu verpflichten, bei einer Weiterveräußerung des Kantonsgrundstückes ein Verfahren durchzuführen, das den Interessentinnen und Interessenten bzw. Gewerbetreibenden die rechtsgleiche und transparente Möglichkeit zur Abgabe von Angeboten und zum Erwerb der Liegenschaft bietet. Im Regelfall wird die zu veräußernde Liegenschaft durch die Gemeinde somit öffentlich ausgeschrieben sein.

Zur Wahrung der wirtschaftlichen Interessen des Kantons ist bei einem Direktverkauf an eine Gemeinde zudem im Regelfall ein zeitlich befristetes Gewinnanteilsrecht zugunsten des Kantons zu vereinbaren. Damit kann der Kanton bei einem gewinnträchtigen Weiterverkauf durch die Gemeinde bzw. der Abgabe der Liegenschaft im Baurecht an Dritte finanziell teilhaben.

F. Weiteres

Der vorliegende Beschluss konkretisiert die Veräußerungspraxis gegenüber Gemeinden. Die strategische Frage, ob eine Liegenschaft noch benötigt wird oder veräußert werden kann, bleibt von diesen Festlegungen unberührt.

Der Geltungsbereich dieser Veräußerungsvorgaben gilt gleichermaßen auch für Verkäufe an den Bund und seiner selbstständigen Anstalten und Unternehmungen (z. B. SBB), soweit diese mit dem Erwerb gewichtige öffentliche Interessen zu erfüllen beabsichtigen. Dabei hat die Standortgemeinde im Regelfall Vorrang vor einem Kaufinteresse des Bundes.

Verselbstständigten Unternehmungen und Körperschaften, die mit der Liegenschaft nicht die Erfüllung öffentlicher Aufgaben beabsichtigen, wird das Privileg eines Direktverkaufes ohne öffentliche Ausschreibung grundsätzlich nicht eingeräumt. Dies gilt auch für die BVK, die als privatrechtliche Stiftung rechtlich und wirtschaftlich vom Kanton verselbstständigt wurde.

Von den beschriebenen Vorgaben kann im Einzelfall abgewichen werden, wenn dies bei einem Veräußerungsfall sachgerecht ist.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Vorgaben zur Veräußerung von Liegenschaften an Gemeinden werden wie folgt festgesetzt:

- Die Baudirektion informiert die Standortgemeinde vorgängig über geplante Verkäufe.
- Gemeinden, der Bund und dessen selbstständige Anstalten und Unternehmen können Liegenschaften, die für öffentliche Aufgaben benötigt werden, nach den Voraussetzungen in Abschnitt E der Erwägungen ohne öffentliche Ausschreibung erwerben.

II. Mitteilung an die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi