



Ressort Planung und Bau

Initiative „Boden für kommende Generationen“

**Bericht und Antrag
an den Gemeinderat**

03. Juni 2020



Antrag

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, er wolle beschliessen:

1. Vom Inhalt und vom Zustandekommen der Volksinitiative «Boden für kommende Generationen" wird Kenntnis genommen.
2. Es wird festgestellt, dass die Initiative gültig ist.
3. Die Initiative wird ohne Gegenvorschlag abgelehnt.
4. Mitteilung an
 - a) Stadtrat



Bericht

Das Wichtige in Kürze

Die Initiative „Boden für kommende Generationen“ möchte die Gemeindeordnung dahingehend ändern, dass Grundstücke im Besitz der Stadt nur noch in definierten Ausnahmefällen verkauft werden können bzw. bei einem Verkauf vorgängig ein Ersatzkauf getätigt werden muss. Beschlüsse für Landverkäufe sollen zudem ausser bei Ausnahmefällen nur mit einer 2/3-Mehrheit des Gemeinderates gefällt werden können. Damit wird die geltende Kompetenzaufteilung zwischen Gemeinderat und Stadtrat massgeblich verändert und die Handlungsfähigkeit der Stadt bezogen auf strategische Landkäufe deutlich eingeschränkt. Der Stadtrat empfiehlt dem Gemeinderat die Ablehnung der Initiative ohne Ausarbeitung eines Gegenvorschlags.

1. Ausgangslage

a . Inhalt der Initiative

Am 19. November 2019 hat das Initiativkomitee die Volksinitiative „Boden für die kommenden Generationen“ eingereicht. Der Initiativtext lautet wie folgt:

Die Gemeindeordnung der Stadt Bülach wird wie folgt geändert:

Art. 3a Grundstücke (neu)

- ¹ Grundstücke im Eigentum der Stadt Bülach verbleiben im Grundsatz in deren Eigentum.*
- ² Grundstücke können Dritten zur befristeten Gebrauchsüberlassung (z.B. Baurecht, Miete) zur Verfügung gestellt werden.*
- ³ In Abweichung von den Absätzen 1 und 2 kann das Eigentum an Grundstücken Dritten übertragen werden, namentlich wenn:
 - a) die Übertragung für Projekte im öffentlichen Interesse erforderlich (z.B. Strassen- oder Wasserbau, Meliorationen) ist;*
 - b) dieses innerhalb des Baugebiets zur Herstellung oder wesentlichen Verbesserung der Erschliessungssituation benötigt wird;*
 - c) für das zu verkaufende Grundstück innert maximal fünf Jahren vor der Veräusserung ein Grundstück, welches in Bezug auf Fläche, Ausnützung und Nutzung vergleichbar ist, erworben wurde;*
 - d) der Verkauf an eine Körperschaft des öffentlichen Rechts erfolgt.**
- ⁴ Über weitere Ausnahmen entscheidet der Gemeinderat mit 2/3-Mehrheit.*



b. Zustandekommen der Initiative

Der Stadtrat hat mit Beschluss Nr. 460 vom 11. Dezember 2019 das Zustandekommen der Initiative festgestellt und das Ressort Planung und Bau mit der Ausarbeitung von Bericht und Antrag betreffend Gültigkeit und allfälligem Gegenvorschlag bis spätestens zum 6. Mai 2020 beauftragt. Lehnt der Gemeinderat die Initiative mit oder ohne Gegenvorschlag ab, findet eine Volksabstimmung statt (§131 Abs. 3 GPR).

2. Gültigkeit

Das Initiativrecht unterscheidet zwischen einer Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs oder in der Form der allgemeinen Anregung. Die vorliegende Initiative weist die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs auf. Diese Bestimmung könnte in Kraft gesetzt und vollzogen werden. Ist eine Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs zustande gekommen, hat der Stadtrat innert sechs Monaten nach ihrer Einreichung über ihre Gültigkeit zu beschliessen. Gleichzeitig beschliesst der Stadtrat, ob er ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll (§ 130 Abs. 1 GPR).

Gemäss § 128 Abs. 1 GPR i.V.m. Art. 28 Abs. 1 lit. a-c Kantonsverfassung (KV) ist eine Initiative gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist.

Der Grundsatz der **Einheit der Materie** setzt voraus, dass die einzelnen Teile einer Initiative einen «hinreichenden inneren Zusammenhang» aufweisen (§ 122 Abs. 2 GPR). Er ergibt sich aus dem verfassungsmässigen Schutz der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 Bundesverfassung, BV), welcher verlangt, dass die Stimmberechtigten die ihnen unterbreiteten Abstimmungsfragen genügend differenziert bejahen oder verneinen können. Die vorliegende Initiative verlangt, dass städtische Grundstücke grundsätzlich im Eigentum der Stadt Bülach verbleiben. Grundstücke sollen Dritten zur befristeten Gebrauchsüberlassung (z.B. Baurecht, Miete) zur Verfügung gestellt werden können. Ein Übertrag des Eigentums an Dritte kann erfolgen, wenn Land für Projekte im öffentlichen Interesse oder die Herstellung oder Optimierung der Erschliessung benötigt wird. Ebenso zulässig soll eine Veräusserung sein, wenn bereits zu einem früheren, maximal fünf Jahre zurückliegenden Zeitpunkt ein in Bezug auf Fläche, Ausnützung und Nutzung vergleichbares Grundstück erworben wurde oder der Verkauf an eine Körperschaft des öffentlichen Rechtes erfolgt.

Die Anliegen der Initiative beschlagen somit allesamt «Verfügungsgeschäfte» über städtische Grundstücke und verfolgen damit das gleiche Ziel. Sie sind miteinander vereinbar. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist somit gewahrt.

Ein **Verstoss gegen übergeordnetes Recht** liegt vor, wenn die von der Initiative vorgesehene Regelung einer Sachfrage anders lautet als jene, die sich aus dem übergeordneten Recht ergibt. Darüber hinaus ist eine Initiative auch dann rechtswidrig, wenn sie einen dem Bund (bzw. dem Kanton) zur ausschliesslichen Regelung übertragenen Bereich betrifft. Sodann ist eine Initiative für ungültig zu erklären, wenn sie so unklar formuliert ist, dass sich die



Stimmberechtigten der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte ausgesetzt sehen. In einem solchen Fall wäre nämlich der Anspruch auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe nach Art. 34 Abs. 2 BV verletzt. Die vorliegende Initiative umfasst «Grundstücke, die im Eigentum der Stadt sind». Entsprechend steht auch das Recht, über diese rechtsgeschäftlich zu verfügen, in der alleinigen Zuständigkeit der Stadt. Eine Regelung durch den Bund bzw. den Kanton, welche diesem Recht widerspräche, ist nicht ersichtlich. Da die Initiative im Weiteren auch klar formuliert ist, liegt kein Verstoß gegen übergeordnetes Recht vor.

Das Kriterium der **offensichtlichen Undurchführbarkeit** ist gegeben, wenn sich eine Initiative aus tatsächlichen Gründen nicht verwirklichen lässt. Die Undurchführbarkeit beurteilt sich dabei nach den Verhältnissen im Zeitpunkt des Entscheids des Gemeinderats. Da die Stadt Bülach, wie ausgeführt, in alleiniger Kompetenz über ihre Grundstücke verfügen kann, erweist sich die Initiative als durchführbar.

Fazit betreffend Gültigkeit der Initiative:

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass die vorliegend zu beurteilende Initiative rechtmässig und somit als gültig zu beurteilen ist.

3. Stellungnahme und Antrag des Stadtrats

a. Fakten zum Immobilienhandel der Stadt Bülach

Die Stadt Bülach verfügt über Immobilien im Finanz- und Verwaltungsvermögen mit einem Wiederbeschaffungswert von 219 Mio. Fr., verteilt auf 74 Objekte. Seit 2005 hat die Stadt Bülach – bezogen auf initiativrelevante Käufe/Verkäufe – in sechs Fällen Grundstücke verkauft und in sechs Fällen Grundstücke gekauft. Die Verkäufe umfassten gut 2'000 m² Landwirtschaftsland gegenüber knapp 55'000m² Ankauf. Innerhalb der Bauzone halten sich Zukauf und Verkauf in etwa die Waage (15'000m² Zukauf vs. 11'000m² Verkauf). Die Einnahmen aus den Verkäufen von rund Fr. 8.7 Mio. Fr. stehen rund Fr. 11.7 Mio. Ausgaben gegenüber.

b. Grundlagen aus der Immobilienstrategie der Stadt Bülach

Die geltende Immobilienstrategie hat der Stadtrat mit Beschluss Nr. 104 vom 22. März 2017 verabschiedet. Als im Zusammenhang mit der vorliegenden Initiative relevante Leitlinien definiert die Immobilienstrategie:

- Für langfristig gesicherte Nutzungen werden stadteigene Gebäude gegenüber Anmietungen bevorzugt. Grundsätzlich werden stets alle Finanzierungsmöglichkeiten geprüft.
- Land ist mehr wert als Geld. Nur nicht betriebsnotwendige Immobilien, die auch langfristig keinerlei strategischen Charakter aufweisen (an kommende Generationen denken), können veräussert werden.



- Gekauft werden nur Immobilien, soweit sie für die Erfüllung des öffentlichen Auftrages erforderlich sind, für vom Stimmbürger übertragene Aufgaben beschafft werden oder sich als strategischer Mehrwert erweisen. Die langfristige Sicherung des Bedarfs ist abzudecken.

Als strategische Ziele sind in der Immobilienstrategie die Teilziele 13 und 16 bezüglich eines nachhaltigen Portfolios im Zusammenhang mit der Initiative „Boden für kommende Generationen“ massgebend:

- Teilziel 13: Portfoliostruktur ist optimiert
Die Stadt Bülach verfügt über markt- und konkurrenzfähige Immobilien. Der Anteil externer Anmietungen ist so gering wie möglich. Mit möglichst flexibel nutzbaren Bauten wird eine optimale Umsetzung unserer Leistungen heute und morgen angestrebt.
- Teilziel 16: An künftige Generation ist gedacht
Nur nicht betriebsnotwendige Immobilien, die auch für die kommenden Generationen und aus Sicht der Stadtentwicklung keinen strategischen Charakter ausweisen, können veräussert werden. In allen anderen Fällen wird eine Veräusserung nur gegen Realersatz gegen eine mindestens gleichwertige Immobilie vorgenommen. Eine Ausnahme kann der Verkauf an ein für die Stadt wertschöpfendes Unternehmen bilden, sofern dieses der Stadt damit einen langfristig ausgewiesenen Mehrwert bringt. Die Stadt erwirbt strategische Landreserven.

c. Inhaltliche Beurteilung der Initiative

Betroffene Handlungen:

Die Initiative verbietet den Verkauf von städtischen Grundstücken. Sie definiert Ausnahmen und lässt Verkäufe für Projekte im öffentlichen Interesse oder zur Erschliessung zu. Sie lässt auch Verkäufe zu, wenn maximal fünf Jahre vor der Veräusserung dafür ein Realersatz erworben wurde. Sie lässt des Weiteren Verkäufe zu, wenn im Sinne einer Ausnahme der Gemeinderat einem solchen Verkauf mit 2/3-Mehrheit zustimmt. Die Initiative lässt ebenfalls einen Verkauf an eine Körperschaft des öffentlichen Rechts zu. Öffentlich-rechtliche Körperschaften sind durch das öffentliche Recht organisierte, mitgliedschaftlich verfasste juristische Personen im Sinn von Art. 52 Abs. 2 ZGB, also Gemeinden aller Art und Zweckverbände. Selbständig öffentlich-rechtliche Anstalten beispielsweise haben demgegenüber keine mitgliedschaftliche Struktur, sind also von Art. 3a Abs. 3 lit. d nicht erfasst. Verkäufe an selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten und Stiftungen und auch nichtgewinnorientierte gemeinnützige Gesellschaften des Privatrechts erfasst sind mit der Initiative ausgeschlossen.

Die Initiative lässt des Weiteren eine Vermietung oder Verpachtung direkt zu. Zum Tausch äussert sich die Initiative nicht explizit. Sie schliesst diese Möglichkeit jedoch implizit durch die Kompensationspflicht für einen Verkauf mit ein. Zu einem Landkauf im Sinne eines strategischen Landkaufes äussert sich die Initiative hingegen nicht.



Betroffene Kompetenzen:

Die Initiative engt mit dem vorgeschlagenen Art. 3a Abs. 3 lit c) die bestehenden Möglichkeiten für einen Verkauf durch eine zeitlich vorgezogene Kompensationspflicht generell stark ein. Mit der Option einer ausnahmsweisen Veräusserung mit 2/3-Mehrheit des Gemeinderates verschärft die Initiative zudem die Hürde von einem einfachen Mehr auf ein 2/3-Mehr, sofern die Verkäufe bereits in der Finanzkompetenz des Gemeinderats lagen. Lagen Verkäufe bisher in der Kompetenz des Stadtrates, so entzieht die Initiative mit dem Passus dem Stadtrat die Kompetenz zur Veräusserung eines Grundstücks innerhalb seiner Finanzkompetenzen vollständig.

Im Grundsatz entspricht die Absicht der Initiative den Zielen des Stadtrates gemäss Immobilienstrategie. Sie engt jedoch die heutigen Spielräume sowohl bezüglich der möglichen Handlungen wie auch die Kompetenzen generell und insbesondere des Stadtrates deutlich ein.

Die zeitlich gebundene, vorgezogene Kompensationspflicht für zu veräussernde Grundstücke schränkt den Handlungsspielraum der Stadt stark ein. Sie ist zudem nicht praktikabel, da zum heutigen Zeitpunkt kompensatorisch Landkäufe für einen in Zukunft liegenden, wohl meist noch unbekanntem Verkauf getätigt werden müsste. Der Spielraum für einen strategisch sinnvollen Verkauf eines städtischen Grundstücks sollte auch in Fällen gegeben sein, bei denen zeitlich, qualitativ oder quantitativ kein geeignetes Tausch- oder Kaufobjekt vorliegt, der Verkauf jedoch für die Stadt strategische Vorteile bringt. Dies wäre beispielsweise bei einer potentiellen Veräusserung des städtischen Landes im Gebiet Gringgen zwecks Finanzierung eines Sportparks denkbar.

Die Einschränkung der Kompetenzen des Stadtrates für Verkäufe und die Erhöhung der Hürden für einen Verkauf im Parlament schränken die Handlungsfähigkeit der Stadt deutlich ein.

Fazit betreffend eines möglichen Umgangs mit der Initiative

Zum Umgang mit der Initiative stehen drei Handlungsoptionen zur Auswahl:

1. Befürwortung der Initiative
2. Befürwortung der Initiative mit Gegenvorschlag
3. Ablehnung der Initiative
4. Ablehnung der Initiative mit Gegenvorschlag

d. Empfehlung

Eine Initiative kann grundsätzlich mit oder ohne Gegenvorschlag abgelehnt oder angenommen werden. Ein Gegenvorschlag kann entweder als Anpassung des Gesetzeswortlauts des Initiativbegehrens erfolgen, der direkt dem Wortlaut der Initiative gegenübergestellt wird, oder aber in Form eines Programmartikels, der Ziele der Initiative in Form einer Absicht rechtlich verankert.



Eine direkte Befürwortung der Initiative ist aufgrund der daraus resultierenden Einschränkungen aus Sicht des Stadtrates nicht zu empfehlen. Die Möglichkeit einer Befürwortung der Initiative unter Gegenüberstellung eines Gegenvorschlages ist aus dem gleichen Grund ebenfalls nicht zu empfehlen.

Für den Stadtrat empfiehlt sich die Ablehnung der Initiative, da die Beibehaltung der geltenden (Kompetenz-)Regelungen im Zusammenhang mit Immobilienkäufen und –verkäufen angestrebt wird und die Grundlagen aus der vom Stadtrat verabschiedeten Immobilienstrategie als im Sinne der Initiative ausreichend angesehen werden. Der Stadtrat empfiehlt daher auch keine Ausarbeitung eines Gegenvorschlages.

4. Weitere Schritte

Der Gemeinderat hat über den Bericht und Antrag des Stadtrates innert 9 Monaten nach Einreichung der Initiative zu entscheiden (§134 Abs. 1 GPR).

Der Gemeinderat hat folgende Möglichkeiten der Entscheidung:

- i. Ablehnung der Initiative ohne Gegenvorschlag (entsprechend dem Antrag des Stadtrats):
- ii. Ablehnung der Initiative und Beschluss eines Gegenvorschlags
- iii. Zustimmung zur Initiative ohne Gegenvorschlag
- iv. Zustimmung zur Initiative und Beschluss eines Gegenvorschlages

Lehnt der Gemeinderat das Initiativbegehren mit oder ohne Gegenvorschlag ab (Möglichkeiten i. und ii.), muss die Initiative den Stimmberechtigten an der Urne vorgelegt werden (§ 131 Abs. 1 i.V.m. §155 GPR und § 10 Abs. 3 lit. b GG).

Stimmt der Gemeinderat der Initiative zu und beschliesst einen Gegenvorschlag (Möglichkeit iv.), so müssen die Initiative und der Gegenvorschlag den Stimmberechtigten an der Urne vorgelegt werden (§ 131 Abs. 2 i.V.m. § 155 GPR). Im beleuchtenden Bericht zur Abstimmung ist auszuführen, dass der Gemeinderat den Gegenvorschlag der Initiative vorzieht.

Stimmt der Gemeinderat dem Initiativbegehren ohne Gegenvorschlag zu (Möglichkeit iii.), dann gilt das Begehren als sein Beschluss. Da das Initiativbegehren eine Änderung der Gemeindeordnung verlangt, untersteht sie dem obligatorischen Referendum (Art. 89 Abs. 2 Kantonsverfassung, KV). Das heisst die Vorlage ist den Stimmberechtigten an der Urne vorzulegen.

Beschliesst der Gemeinderat, den Stimmberechtigten einen Gegenvorschlag zur Initiative vorzulegen, kann entweder die vorberatende Kommission zuhanden des Ratsplenums einen Gegenvorschlag ausarbeiten oder das Ratsplenum kann einen solchen auf Antrag eines Ratsmitglieds beschliessen (§33 GG). Mit der Ausarbeitung des Gegenvorschlags wird dann der Stadtrat beauftragt.



5. Fazit

Der Stadtrat bittet den Gemeinderat, die Volksinitiative für gültig zu erklären und die Initiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

6. Kontaktperson

Für weitere Auskünfte stehen der Leiter Planung und Bau, Peter Senn und die Leiterin Stadtplanung, Nicole Zweifel, r gerne zur Verfügung. Telefon 044 863 14 61/65 oder E-Mail peter.senn@buelach.ch/nicole.zweifel@buelach.ch.

Der Gemeinderat wird gebeten, der Vorlage zuzustimmen.

Behördlicher Referent ist Stadtrat Hanspeter Lienhart. Er ist erreichbar unter: hanspeter.lienhart@buelach.ch

Stadtrat Bülach

Mark Eberli
Stadtpräsident

Christian Mühlethaler
Stadtschreiber

(SRB-Nr. 234)

Beilage:

Immobilienstrategie der Stadt Bülach (Beschluss Nr. 104 vom 22. März 2017)